



LAVORO@CONFRONTO



Casa Sankara, strumento contro il caporalato

**La psicologia
della previdenza**

Stefano Olivieri Pennesi

**Giusto salario e
contrattazione**

Marco Biagiotti

**Massimo
D'Antona e il
pubblico impiego**

Valerio Talamo

Lavoro@Confronto

Via Guglielmo Saliceto, 4
00161 Roma
Tel/Fax 06.44238664 r.a.
www.lavoro-confronto.it
LAVORO-CONFRONTO@fondazionedantona.it

Numero 76 • Luglio/Agosto 2026

Rivista bimestrale on line
della Fondazione Prof. Massimo D'Antona (E.T.S.)
Registrazione Tribunale di Udine
N. 4/2014 - In data 27 febbraio 2014

Direttore Editoriale:
Claudio PALMISCIANO

Direttore Responsabile:
Renato NIBBIO BONNET

Capi Redattori:
Palmina D'ONOFRIO
Annunziata ELIA

Redazione:
Matteo ARIANO
Michele CAVALIERE
Fabrizio DI LALLA
Roberto LEARDI
Dario MESSINEO
Claudio PALMISCIANO
Stefano OLIVIERI PENNESI

La Rivista LAVORO@CONFRONTO è realizzata unicamente su supporto informatico e diffusa per via telematica ovvero on-line; la Fondazione Prof. Massimo D'Antona ETS (Ente del Terzo Settore), in qualità di Editore, non ha fatto domanda di provvidenze, contributi o agevolazioni pubbliche e non consegue ricavi dall'attività editoriale.

Articoli, approfondimenti e contributi presenti su questa Rivista sono stati ceduti gratuitamente dai rispettivi Autori per la sola pubblicazione su LAVORO@CONFRONTO; ciascun Autore è, pertanto, l'unico titolare di tutti i diritti morali e patrimoniali ai sensi della legge sul diritto d'autore e sui diritti connessi.

Le immagini utilizzate negli articoli sono fornite dagli autori o tratte dai siti www.pixabay.com e www.unsplash.com.

È vietata la riproduzione, anche parziale e in qualsiasi forma, di quanto pubblicato nella presente Rivista in difetto di autorizzazione scritta dell'Autore.

Sommario:

Quindici sguardi sul lavoro che cambia

Renato Nibbio Bonnet p. 3

Il buon dialogo sociale

Matteo Ariano p. 4

Viaggio nella terra della memoria

Fabrizio Di Lalla p. 6

La psicologia della previdenza

Stefano Olivieri Pennesi p. 8

Giusto salario e contrattazione

Marco Biagiotti p. 15

Massimo D'Antona e il pubblico impiego - parte 2

Valerio Talamo p. 20

Intervista a Papa Latyr Faye, di "Casa Sankara - Associazione Ghetto Out"

a cura della Redazione p. 30

Energia, massa e fatalità apparenti delle morti da muletto

Yuleisy Cruz Lezcano p. 33

Di caldo si muore

Vincenzo Palomba p. 36

Operaicidio: un utile neologismo che però non risolve

Mario Saverio Di Martiis p. 38

Qualificazione e patente a crediti nei cantieri: metamorfosi di un modello

Michele Squeglia p. 41

Il lavoro stagionale, tra flessibilità gestionale e asimmetria contributiva

Arianna Tofani p. 47

Dinamiche salariali nelle PA: il caso italiano e la crisi di attrattività

Giuseppe Lombardo p. 50

Pubblica amministrazione e intelligenza artificiale: una prima ipotesi di regolazione contrattuale

Antonella Delle Donne p. 52

Effemeridi

Fadila e Silsan p. 54

Quindici sguardi sul lavoro che cambia

di Renato Nibbio Bonnet [*]



Il numero di agosto di *Lavoro@Confronto* si legge come un mosaico: dialogo sociale, salario giusto, sicurezza sul lavoro, previdenza, pubblico impiego, diritto costituzionale, memoria collettiva e diritti dei migranti si intrecciano in quindici voci diverse ma convergenti su un solo, grande interrogativo di fondo, ovvero se il diritto del lavoro italiano stia davvero trovando un baricentro coerente tra tutela dei diritti fondamentali e spinta all'innovazione tecnologica e organizzativa.

Il filo che lega Ariano, Bagiotti e Talamo è la rappresentatività sindacale, ancora “promessa” più che “misurata”: senza criteri certificati, il giusto salario di Bagiotti rischia di restare un algoritmo senza dati affidabili in ingresso. Delle Donne e Squeglia mostrano la stessa tensione applicata alla tecnologia: l'intelligenza artificiale nel pubblico impiego e la patente a crediti nei cantieri condividono l'idea di una regolazione che si sposta progressivamente dalla legge alla piattaforma digitale, con tutto ciò che ne consegue in termini di garanzie e di controllo democratico degli algoritmi. È un diritto del lavoro “infrastrutturale”, che vive sempre più dentro software, badge e punteggi, e che interroga i costituzionalisti non meno dei sindacalisti.

Sul versante della sicurezza e dello sfruttamento, Cruz Lezcano, Di Martiis, Palomba e la testimonianza di Faye compongono ormai un quartetto drammaticamente coerente: fisica dell'incidente, statistica del sommerso, responsabilità datoriale per il clima estremo, cronaca nuda del caporalato e dei ghetti. Quattro linguaggi diversi - equazioni, numeri ISTAT, sentenze di Cassazione, la voce diretta di chi vive quella realtà - per la stessa denuncia: la sicurezza e la dignità del lavoro restano percepite come costo anziché come investimento, nonostante l'evidenza scientifica, giurisprudenziale e umana che le contraddice quotidianamente. L'intervista a Faye aggiunge un tassello che nessun dato statistico può restituire da solo: lo sguardo di chi lo sfruttamento lo combatte dall'interno, e che chiede alle istituzioni - ed ai sindacati - non solidarietà a parole ma scelte politiche concrete, a partire dai fondi europei non spesi.

Lombardo e Olivieri Pennesi guardano invece al futuro del welfare da due prospettive complementari: l'uno macro, sulla competitività salariale della PA in Europa; l'altro micro, sui bias cognitivi che frenano l'adesione alla previdenza complementare. Insieme suggeriscono

che la sostenibilità del sistema pensionistico e l'attrattività del lavoro pubblico sono due facce dello stesso problema di fiducia. Tofani, con la sua analisi puntuale sul lavoro stagionale, ricorda infine che anche gli istituti più “datati” del diritto del lavoro restano vivi e conflittuali, tra flessibilità gestionale concessa alle imprese e asimmetrie contributive scaricate, spesso inconsapevolmente, sui lavoratori.

Di Lalla, Fadila e Silsan offrono la controparte necessaria: la lentezza del Basso Molise, la curiosità di Ulisse, il profumo della carta stampata. In un numero dominato da algoritmi, crediti digitali e sentenze, questi tre intermezzi ricordano che il lavoro - e chi lo racconta - resta prima di tutto una questione umana, prima ancora che tecnica o normativa.

Se si volesse individuare un unico filo rosso capace di tenere insieme quindici sensibilità così differenti, sarebbe quello della fiducia: fiducia nella misurazione della rappresentatività, fiducia nella tenuta delle piattaforme digitali che oggi certificano patenti, punteggi e algoritmi, fiducia nella capacità dello Stato di proteggere chi lavora dal caldo, dal freddo, dai carrelli elevatori, dal sommerso e dallo sfruttamento nei ghetti. È un filo fragile, spesso interrotto da ritardi attuativi, prassi amministrative supplenti, squilibri redistributivi e - come ricorda con durezza Faye - da un'indifferenza istituzionale che colpisce proprio chi non ha voce elettorale. Il compito della dottrina giuslavoristica, allora, non è soltanto commentare le singole novità normative, ma restituire loro una cornice sistemica capace di tenere insieme tecnica e diritti umani: è esattamente ciò che questo numero di *Lavoro@Confronto*, con la sua pluralità di voci e di stili, prova a fare - con onestà intellettuale e senza facili scorciatoie retoriche. ■

Direttore Responsabile di *Lavoro@Confronto*.

Il buon dialogo sociale

di Matteo Ariano [*]



Chi scrive è stato sempre convinto che il vero dialogo sociale – quello tra soggetti che, per parte datoriale o parte sindacale, siano realmente rappresentativi di interessi collettivi – possa essere difficile e a tratti anche aspro, ma foriero di buoni risultati.

Nelle scorse settimane si è avviata finalmente la discussione – fra le tre grandi confederazioni sindacali e in contemporanea tra ben quattordici associazioni datoriali – che ha prodotto due distinte piattaforme, con un obiettivo comune: rimettere al centro della discussione del Paese il confronto tra soggetti rappresentativi, per arrivare a un nuovo accordo complessivo sulla rappresentatività, sulle relazioni industriali e sul modello di contrattazione che ne deriva.

Sul versante sindacale, senza voler analizzare i vari punti del documento, si può evidenziare che, pur restando fermi i due livelli di contrattazione (nazionale e decentrata), l'elemento principale sembra essere l'effettiva rappresentatività dei soggetti sindacali contraenti, misurata attraverso la combinazione tra dato associativo (numero degli iscritti alla sigla) e dato elettorale (ossia il numero dei voti ottenuti in sede di rinnovo delle rappresentanze sindacali), con l'obiettivo di estendere le elezioni delle RSU – modello ormai consolidato con successo nell'ambito del pubblico impiego, proprio grazie al prof. D'Antona – ai settori privati in cui non sono ancora state realizzate.

Il medesimo elemento, dell'effettiva rappresentatività, è presente anche nella piattaforma elaborata in ambito datoriale. Essa si concentra su indicatori quantitativi (il numero dei dipendenti che vede regolato il proprio rapporto dalla contrattazione nel settore) e qualitativi (la presenza storica e continuativa dell'associazione, la partecipazione a organismi di rappresentanza europea riconosciuti nell'ambito del Comitato Economico e Sociale Europeo, la presenza all'interno del proprio sistema di contrattazione collettiva di istituti volti a disciplinare forme di welfare contrattuale integrativo).

A seguito di questo, un primo incontro si è svolto nei giorni scorsi e altri sono stati già calendarizzati nel mese di settembre, con l'auspi-

**Vuoi scrivere un articolo
sul tema del diritto del lavoro e della legislazione sociale
da pubblicare su lavoro@confronto?**

**Richiedi le indicazioni redazionali all'indirizzo email
lavoro-confronto@fondazionedantona.it
e successivamente inviaci il tuo contributo.**



cabile obiettivo di arrivare al più presto a un primo accordo quadro.

Ulteriore tassello – istituzionale – che si lega al percorso sociale, è l'accordo tra il CNEL e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per la creazione di un archivio digitale - all'interno del CNEL - di tutti gli accordi e contratti collettivi aziendali e territoriali depositati presso il Ministero. In questo modo, presso il CNEL potranno risultare sia accordi e contratti collettivi nazionali/di primo livello, che gli accordi decentrati/di secondo livello.

Il quadro regolatorio sembra chiudersi sul punto, con la proposta di parte sindacale che prevede l'obbligo, per tutti i CCNL, di indicare il proprio campo di applicazione e la corrispondenza con i codici ATECO di riferimento. Se tale proposta – come si spera – sarà inserita nell'Accordo Quadro finale, il risultato sarà dare finalmente un primo vero stop alla contrattazione pirata e alla concorrenza sleale da

parte di soggetti – che siano di parte sindacale o datoriale – privi di una reale rappresentatività e ridurre ulteriormente il numero complessivo dei CCNL.

Intendiamoci: per ora si tratta solo di tessere di un mosaico che dovrà ancora trovare la sua complessiva composizione, che prevede – elemento di indubbio rilievo – anche la definizione degli elementi utili a definire e individuare il Trattamento Economico Complessivo, elemento normativo introdotto di recente per inquadrare il cd. “salario giusto”.

La strada è lunga e i risultati nient'affatto scontati, ma le premesse per un buon avvio sembrano esserci tutte.

Allora, buon lavoro alle/ai componenti il tavolo di discussione. ■

[*] Presidente della Fondazione Prof. Massimo D'Antona ETS.

Viaggio nella terra della memoria

Tra mancanza di lavoro e fuga dei giovani: il futuro negato del Molise

di Fabrizio Di Lalla [*]



Quando questo giornale sarà pubblicato, molti dei lettori abituali saranno probabilmente al mare, in montagna o, comunque, in vacanza. Per questo, come faccio spesso in estate, lascio da parte gli argomenti impegnativi e un poco barbosi per scrivere qualcosa di più lieve adatto al periodo. Questa volta, pertanto, voglio raccontare un'esperienza personale che mi ha profondamente colpito.

Negli ultimi anni ho sentito crescere sempre di più il desiderio di tornare alle mie radici, nel luogo che lasciai a otto anni per trasferirmi con la mia famiglia a Roma. Ritrovare il Basso Molise, quel fazzoletto di terra posto a settentrione del capoluogo regionale che si stende fino al mare, dopo oltre mezzo secolo, è stata un'emozione intensa. Ho scoperto un ambiente bellissimo, dove il tempo sembra scorrere con un ritmo diverso in cui serenità, paesaggi e tradizioni rappresentano un antidoto alla frenesia del mondo contemporaneo, anche se la modernità, nel suo aspetto più interessante è ben accolta dai miei conterranei. Qui, per esempio, l'uso di internet e degli strumenti telematici non è inferiore al resto d'Italia, anzi.

Percorrere le sue strade significa attraversare dolci colline che degradano verso il mare, immersi in un silenzio ormai raro. Il traffico è quasi inesistente e il paesaggio invita a rallentare. Questa tranquillità, tuttavia, ha anche un risvolto amaro: molti giovani sono costretti a lasciare il proprio paese in cerca di lavoro e un futuro migliore proseguendo un'emigrazione che ha segnato queste terre per oltre un secolo. Un esodo che ha trasferito altrove molto più della

metà dei miei conterranei. Una vera e propria diaspora che ha colpito a morte l'economia, togliendo le forze più giovani e intraprendenti.

L'economia continua a poggiare soprattutto sull'agricoltura, sull'allevamento e su piccole attività artigianali e commerciali, settori che negli ultimi decenni hanno saputo rinnovarsi grazie all'iniziativa di imprenditori locali, ma che non riescono ancora a offrire opportunità sufficienti alle nuove generazioni. La grande



Fabrizio Di Lalla ha recentemente pubblicato un libro dal titolo **Viaggio in Molise tra presente e passato** (Editore: Tabula Fati, Pagine: 200, Prezzo: 18,00 €). Non una semplice guida, ma un viaggio narrativo che restituisce dignità alle aree interne del Basso Molise. Tra memorie familiari, riflessioni sullo spopolamento e sguardo al futuro, un'opera limpida e profonda che trasforma il ricordo individuale in memoria collettiva.

industria è quasi assente e il turismo, pur potendo contare su un patrimonio paesaggistico, storico ed enogastronomico di grande valore, non è ancora sfruttato appieno. È un territorio ricco di potenzialità che attende ancora di essere valorizzato fino in fondo. Proprio questa realtà, fatta di ritmi lenti, piccoli centri e autentici rapporti umani, rende il Basso Molise così diverso da gran parte dell'Italia di oggi.

Il ritorno mi ha riportato anche ai sapori della mia infanzia. La colazione era una semplice fetta di pane con olio e un pizzico di sale oppure di zucchero, a volte arricchita da un pomodoro appena spremuto. Anche il vino faceva parte della tavola familiare e qualche sorso era considerato del tutto normale per i ragazzi di allora.

Ricordo ancora le visite a Larino da mia zia Vincenzina e da suo marito, coloni parziari di un grande uliveto. Attorno a un lungo tavolo si dividevano piatti semplici: bruschette, pasta, formaggio e peperoni fritti in abbondante olio d'oliva. Lo zio riempiva per tutti lo stesso bicchiere con un vino scuro e robusto. Erano pranzi poveri, ma ricchi di calore umano.

Accanto a questi ricordi riaffiorano anche quelli della povertà del dopoguerra. Mia madre aiutava una famiglia in difficoltà portando ogni tanto una bottiglia d'olio che anche allora aveva un costo che non tutti se lo potevano permettere. Rivedo ancora la gratitudine di quella donna, che la accoglieva con le lacrime agli occhi. Un'altra sera accompagnai mia madre da



una famiglia un tempo benestante, precipitata nella miseria dopo la guerra: sul tavolo c'erano soltanto tre sardine e qualche fetta di pane da intingere nell'olio della padella. Immagini che un bambino non dimentica.

Oggi il Basso Molise è cambiato sotto molti aspetti, ma conserva ancora un patrimonio fatto di paesaggi, tradizioni e autenticità che altrove rischia di scomparire. Prima che anche questa terra venga completamente omologato al resto del Paese, vale la pena visitarla. Sono certo che, come è accaduto a me, saprà sorprendere chiunque abbia voglia di riscoprire un'Italia ancora genuina e gente che ha tra i suoi valori tolleranza e accoglienza. ■

[*] Giornalista e scrittore. Consigliere della Fondazione Prof. Massimo D'Antona.

www.fondazionedantona.it

SCELTA PER LA DESTINAZIONE DEL CINQUE PER MILLE DELL'IRPEF

SOSTEGNO DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE ISCRITTI NEL RUNTS DI CUI ALL'ART. 46, C. 1, DEL D. LGS. 3 LUGLIO 2017, N. 117, COMPRESSE LE COOPERATIVE SOCIALI ED ESCLUSE LE IMPRESE SOCIALI COSTITUITE IN FORMA DI SOCIETÀ, NONCHÉ SOSTEGNO DELLE ONLUS ISCRITTE ALL'ANAGRAFE

FIRMA **X**

Codice fiscale del beneficiario (eventuale) **97214970580**

La psicologia della previdenza

di Stefano Olivieri Pennesi [*]



Nelle pagine che seguiranno cercheremo di esaminare e riflettere su aspetti che riconducono ad un unicum il tema attualissimo e di grande impatto, ossia del crescente **bisogno**, che ci riguarda tutti, di **“Previdenza”**, legandolo a tutte quelle che sono le cosiddette ricadute e riflessi **“psicologici”** che tale valore economico-sociale, imprescindibile per la **vita delle persone**, porta con sé.

Gli **aspetti di natura psicologica**, che vanno ad impattare nella sfera previdenziale, in sostanza, avvicinano finanza ed economia **“comportamentale”** ad un mercato molto particolare e vincolante, quello delle **prestazioni di welfare**, influenzato dall’ottenimento di benefici riflessi e proiettati al futuro delle persone.

Per comprendere le motivazioni per le quali soprattutto **le nuove generazioni** di lavoratori che hanno fatto ingresso da poco tempo nel mondo del lavoro, segnalano oggettive **riserve** se non **riluttanze**, e direi anche **“inerzia”** nell’affrontare il tema del loro **futuro previdenziale**, bisogna partire da lontano.

In primo luogo, si può affermare che le persone più giovani tendono, naturalmente, a rimandare la questione della indispensabilità di ragionare su il **necessario accantonamento** e quindi risparmio di parte del loro reddito, da rendere disponibile a beneficio **di una o più pensioni future**. Questo si può spiegare con il fatto che la nostra mente, il nostro **“pathos”** dà più valore al presente che al futuro, più o meno remoto, e quanto le **“emozioni”** contingenti che viviamo influiscano nelle decisioni di rilevanza economica.

Proviamo ad inquadrare, concettualmente, cosa sia e cosa studia la **“psicologia della previdenza”**. Un primo elemento ci conduce ad interrogarci sulle ragioni per le quali le persone, in buona parte, ignorino o peggio sottovalutino il significato ed impatto del proprio futuro pensionistico. Tenzialmente, la natura della mente umana predilige e sceglie accadimenti presenti e tangibili, ossia tutti quegli appagamenti e aggiungo esigenze immediate, rispetto a bisogni per un domani distante ed incerto.

Per tale ragione, i decisori politici, gli addetti ai lavori, le amministrazioni ed enti di settore, mettono in campo le cosiddette **“spinte gentili”** denominate **Nudge**.

Con detto termine deve intendersi una strategia che si estrinseca nell’**economia comportamentale** e che consiste nell’influencare, in maniera tenue, il contesto decisionale di una

persona, per indurla a **scegliere determinate opzioni**, con l’unico accorgimento di non intaccare la libertà finale di preferenza.

Ciò che guida le decisioni delle persone verso un’opzione specifica, ad esempio rispetto alle scelte economiche, in assenza di imposizioni di alcun obbligo, al fine di aiutare le persone a fare scelte ponderate e comunque migliorative rispetto ai propri bisogni, lasciando intatta la irrinunciabile libertà nell’agire, a mio sommo parere rappresenta un **valore di civiltà sociale**.

A ben vedere, però, lo stesso **Legislatore** potrebbe condurre ugualmente verso risultati attesi per la collettività, del nostro e degli altri Paesi, relativamente all’ambito dell’**economia della previdenza**, con **provvedimenti normativi** e gestionali finalizzati ad incoraggiare i lavoratori dipendenti, autonomi, liberi professionisti, veicolando un risparmio crescente ed incrementale finalizzato nel costruire una sicurezza economica di lungo termine.

La previdenza è anche psicologia

Partiamo volutamente da un assunto che, a livello accademico, sembra ampiamente condiviso. La **modalità con cui le persone assumono decisioni sul proprio futuro** è nella gran parte dei casi frastagliato e influenzato da vincoli mentali e atteggiamenti prudenti o meno prudenti, a causa di condizionamenti psicologici del vissuto esistenziale, contestuale e parallelo. Questo viene studiato, appunto, dal ramo identificato come **“psicologia comportamentale”** e dalla **“neuroeconomia”**, vale a dire quell’ambito di studio che collega le neuroscienze, l’economia e la psicologia atto a

comprendere come il cervello umano assuma decisioni di tipo economico, ad esempio, quando lasciamo che le emozioni influenzino le nostre decisioni.

La nostra amigdala, che gestisce cerebralmente le variegate emozioni, induttivamente attribuisce un minor valore a ciò che potrebbe prospettarsi in futuro, proprio per la non cogenza delle scelte da compiere, rispetto a quelle che si prospettano nell'immediato. Il nostro pensiero considera una somma guadagnata o spesa oggi, molto più significativa e tangibile rispetto, ad esempio, ad una somma versata ad un fondo pensione per quando saremo anziani.

È altrettanto evidente di come vivendo in una **società che apprezza le gratificazioni** nella loro immediatezza, il destinare pensieri alla necessità di un trattamento pensionistico futuro, richieda uno **sforzo di pianificazione** che si contrappone a stimoli e bisogni immediati che si manifestano con rapidità e continuità nella vita quotidiana, vivendo il presente.

È altrettanto vero, però, che le scelte delle persone mutano in base a come viene presentato un problema. Sempre rimanendo in tema previdenziale, ad esempio, prospettare l'incremento dei **versamenti pensionistici** con un profilo di **“investimento per il proprio benessere”** ha molto più successo rispetto a proporlo come **“un vincolante ampliamento di tassazione”**.

In un contesto caratterizzato da **evidenti trasformazioni del mercato del lavoro** e quello professionale come pure da crescenti interrogativi sul futuro pensionistico di tutte le tipologie di lavoratori, il tema previdenziale assume inevitabilmente una dimensione che non è soltanto “tecnico attuariale” o normativa, ma non di meno psicologica, culturale e organizzativa.

Addentrarsi nei meandri dell'argomento previdenza significa, imprescindibilmente, par-

lare del **nostro futuro economico e di vita**. Disegnare progetti professionali formativi, di ricerca della possibile continuità lavorativa, di consapevolezza dei propri mezzi e del proprio futuro, ma anche di ricerca di stabilità economiche, affettive, abitative, in una parola di sicurezza percepita. Significa quindi interrogarsi sulle condizioni che permettono di esercitare il proprio lavoro con maggiore stabilità possibile, e quindi serenità diffusa.

Previdenza comportamentale

Uno dei bisogni delle future generazioni, ritengo, sia la **promozione della crescita per il risparmio ai fini previdenziali**. Da qui nasce quello che una componente di tecnici con visione previdenzialistica definisce il contributo della previdenza “comportamentale” finalizzata alle scelte previdenziali, portando avanti un approccio tradizionale e comportamentale, al tempo stesso, lungo un aggregato di neuroeconomia e prestazioni pensionistiche.

Aspetti dell'approccio comportamentale alle tematiche previdenziali

- Osservazione della distanza temporale dei benefici che ne determina un minor grado di attrattività
- Complessità di sistema: esistenza di variegate opzioni e comparti di impiego finanziario e conseguente numerosità delle scelte possibili
- Confronti costanti tra conservazione salario differito del TFR/TFS rispetto alle possibili adesioni alla previdenza complementare. Faticosità e difficoltà delle scelte da compiere.
- Continui mutamenti dell'assetto normativo riguardanti il primo pilastro (previdenza obbligatoria) rendono oscillante e poco chiaro la funzione del secondo pilastro (previdenza complementare)
- Il possesso di una maggiore cultura finanziaria in media rende più propensi alla pianificazione pensionistica nel lungo periodo.
- Il possesso di una limitata cultura finanziaria mediamente porta a scelte tese ad una propensione all'indebitamento più facile con maggiori problemi di risparmio.



Esistono quindi, immancabilmente, dei **riflessi psicologici della cultura previdenziale** che influenzano, profondamente, il nostro stato di benessere, come non di meno le nostre decisioni di natura finanziaria. La capacità di **percepire una sicurezza futura** attenua il fattore ansiogeno cagionato da vulnerabilità economica. Altrettanto possiamo dire che la piena consapevolezza (tanto negativa quanto positiva) del proprio futuro pensionistico, genera una proiezione (per lo più negativa) sulla propria aspettativa di vita, sulla salute e sul ruolo sociale spettante.

Il Bias dello stato delle cose, ossia “**status quo Bias**” (concettualizzato in psicologia ed economia comportamentale) rappresenta una distorsione cognitiva per la quale le persone prediligono che le cose “rimangano come sono”, rivelando una accentuata resistenza ai cambiamenti.

Con la stessa “procrastinazione” **spesso si tende a rimandare la possibile adesione** alle formule e strumenti di previdenza complementare, concentrandosi sulla falsa illusione di avere “ancora molto tempo”. Il nostro naturale orizzonte temporale è per propria natura limitato, questo rende difficile percepire un beneficio concreto a 20-30 anni di distanza.

Non a caso lo strumento della **costruzione dei “bilanci tecnici”**, vincolanti, degli enti di previdenza pubblici e privati, realizzati con metodi e studi attuariali, vengono elaborati con un orizzonte temporale di cinquanta anni, proprio per una osservazione ponderata e a lunga gettata, che il semplice utente previdenziale non potrebbe valorizzare rispetto al proprio futuro pensionistico.

Oltre questo è opportuno dare evidenza di come il **dibattito sulla sostenibilità e sull'efficacia del sistema pensionistico**, nel nostro Paese, continua ad essere di estrema attualità. Ci si trova a dipanarsi tra dinamiche demografiche, aumento della speranza di vita e vincoli di finanza pubblica, sempre più stringenti anche a livello comunitario.

La giusta consapevolezza che il cosiddetto pilastro primario, gestito quale **pensione pubblica**, potrebbe non garantire, in futuro, un tenore di vita simile, rispetto a quello garantito con gli ultimi stipendi percepiti, è ormai una vulgata diffusa nell'opinione pubblica.

Ma ora è giusto chiedersi, per non cadere in luoghi comuni che spesso sono scarsamente attendibili, **quanta cultura diffusa in tema previdenziale vi è nel nostro Paese? E a seguire quanto ne sanno realmente e consapevolmente gli italiani di pensioni pubbliche e di strumenti di previdenza complementare? Ma ancora quali possono essere le paure, le incertezze e le esigenze** di coloro già iscritti,

o che intendono consapevolmente aderire alle varie tipologie di fondi pensione?

Partiamo quindi dall'esaminare il **pensiero della categoria dei lavoratori occupati**. Per questo facciamo menzione, entrando più nello specifico, di una recente **indagine Mefop** (società partecipata totalmente dal MEF nata all'inizio degli anni 2000 per diffondere la cultura previdenziale e supportare in fase di start-up la nascita, la promozione e lo sviluppo di fondi della previdenza complementare) mostra che, tra questa categoria, **la percezione della sicurezza risulta essere elemento particolarmente mutevole**. I dati analizzati hanno comunque rivelato che:

- la **pensione pubblica** appare (almeno per la coorte dei lavoratori anagraficamente più giovani) meno certa anche rispetto al suo raggiungimento e agli importi che verranno erogati, in confronto con ciò che verrà offerto dai fondi di previdenza complementare;
- i **fondi pensione** vengono percepiti come strumento per lo più affidabile, e al contempo flessibile, ma soprattutto quale veicolo per poter differenziare e neutralizzare il rischio legato alla osservata e avvertita instabilità delle regole che governano la previdenza pubblica;
- questa **differenza di percezione**, (sottolineando anche la stessa natura psicologica che la genera) è particolarmente significativa nelle fasce più giovani e in chi ha una maggiore familiarità e conoscenza del funzionamento dei variegati prodotti previdenziali, tra i quali appunto fondi pensione.

Rifacendoci all'elemento di questa “percezione” la stessa troverebbe una spiegazione ancora più evidente se si osservasse, con attenzione, la **immanente trasformazione e grave flessione demografica** in atto nei maggiori paesi industrializzati del nostro continente, ma in particolare nel nostro Paese.

Aggiungiamo, al contempo, che **l'Italia è oggi una delle nazioni più longeve al mondo**: basti pensare alle percentuali assolute di ultrasessantacinquenni e anche di ultraottantenni che superano plasticamente le percentuali di bambini sotto i dieci anni.

Questo evidente **squilibrio**, ormai strutturale, non rappresenta esclusivamente un dato statistico, bensì è un fattore determinante per la cosiddetta **tenuta del sistema previdenziale pubblico**, che continua a basarsi sul principio tecnico del sistema a “ripartizione”, vale a dire che va a supportarsi nelle contribuzioni dei lavoratori attivi, a loro volta impiegate per pagare la quantità delle pensioni in essere.

Osserviamo quindi un contesto in cui **la platea dei contribuenti si restringe**, anche per cause demografiche, mentre quella dei beneficiari si amplia. Va da sé che la maggiore consapevolezza del limite fisiologico del primo pilastro diventa assai più limpida. I lavoratori dipendenti o autonomi percepiscono che il sistema pubblico, pur mantenendo la propria funzione essenziale di pensione “basilare”, è inevitabilmente esposto alla capacità/incapacità dello Stato di governare il sistema garantendo la costanza e lo stock dei flussi di entrate contributive, certe e intangibili. Questo con la consapevolezza, ai noi, di una materia, quella della previdenza, troppe volte interessata da continui interventi e non sempre coerenti da parte dei legislatori che si sono succeduti negli ultimi trent’anni e che hanno minato certezze e stabilità future per i lavoratori.

Ecco da dove nasce l’idea e il **“sentiment psicologico”**, sempre più diffuso, che la **previdenza pubblica** non possa più essere e rappresentare l’unico strumento per vedersi garantire e quindi costruire una sicurezza economica futura di natura previdenziale.

La necessità quindi di un’**integrazione previdenziale e/o assicurativa privata** non proviene soltanto da un giudizio negativo o di sfiducia nei confronti dell’Ente previdenziale pubblico (tra l’altro il maggiore a livello europeo) ossia INPS, ma dalla semplice **constatazione che lo scenario attuale richiede una differenziazione di strategia (micro e macroeconomica)** in grado di distribuire il cosiddetto rischio, ma aggiungo i benefici previdenziali e assicurativi su più strumenti. In tal senso, la previdenza complementare si configura come una risposta attuale e direi naturale, quale scelta consapevole e non “emotiva” **per salvaguardare nel tempo differito, un tenore di vita sufficiente e adeguato** rispetto

ad una crescente vulnerabilità osservata delle possibili fragilità che esporrebbero il sistema pubblico previdenziale.

Ciò nonostante, anche in presenza di **evidenti vantaggi** nel ricorrere, per le personali coperture previdenziali e assicurative, ai molteplici veicoli, del variegato mondo dei **Fondi previdenziali**. In questo le indagini menzionate di Mefop, Covip, ecc. evidenziano che una componente significativa di lavoratori del nostro Paese non aderisce alla previdenza complementare, anche se per il vero l’ultima **Relazione 2025** fornita al Parlamento dal Presidente della Covip, ci evidenzia il dato nettamente in **crescita delle adesioni ai Fondi pensione** in tutte le tipologie esistenti (come massa finanziaria raccolta e gestita e numero assoluto di iscritti).

Il motivo principale delle mancate adesioni, menzionando sempre i dati delle ricerche Mefop, sta nella **percezione psicologica di non riuscire a risparmiare adeguatamente o sufficientemente**, con la finalizzazione per scopi previdenziali, citata nell’ultima ricerca da una consistente percentuale del campione statistico di lavoratori intervistati (circa 1/3). Questo dato, evidentemente, varia per genere, età e condizione socioeconomica, ma rimane sorprendentemente costante nel segnalare un “sentimento” diffuso di impossibilità, a concretizzare un percorso e poi traguardo, finanziariamente gestito, plausibilmente raggiungibile, al limite della rassegnazione.

Eppure, come detto, le stesse rilevazioni, dell’**Autorità di vigilanza sui Fondi Pensione**, mostrano un dato opposto e incoraggiante: laddove si investe su informazione e divulgazione previdenziale, i tassi di adesione crescono sensibilmente. Il motivo è pleonastico. Quando i benefici e il funzionamento di un fondo pensione vengono spiegati e divulgati in modo chiaro

e concreto, si produce comunque una reazione positiva e proattiva. In questo, un ruolo non secondario può essere svolto dalle organizzazioni sindacali e datoriali, dai Fondi bilaterali, dalla Covip e direi da tutti gli attori istituzionali fortemente interessati al bene collettivo che rappresenta la Previdenza.

Viviamo quindi anche il paradosso, come emerge dal continuo confronto tra gli esperti della materia pensionistica, **che una vasta parte di soggetti attivi, rinunciano ad aderire a qual si voglia for-**



ma di previdenza integrativa per il timore di non disporre di sufficienti/congrue risorse da destinare a tali scopi, rinunciando però a benefici quali una minore tassazione rispetto a quella applicata al TFR/TFS, ulteriori vantaggi fiscali, come anche ai contributi dovuti dal datore di lavoro per sostenere la previdenza integrativa.

Si pensa quindi necessario attuare un circolo virtuoso, mettendo la collettività nelle condizioni di **comprendere le evoluzioni dei sistemi previdenziali moderni** (io affermo sia pubblici che privati), permettendo anche con strumenti psicologici di **decidere e agire con piena consapevolezza**, superando ogni ostacolo che prevalentemente riflette un sentire preconcepito, anche di tipo culturale. Infatti, il tema cogente della ancora limitata iscrizione ai fondi pensione è anche profondamente culturale, in quanto una parte rilevante di contribuenti lavoratori non si fida sufficientemente dei veicoli finanziari esistenti e la loro “stabilità”. In alcuni sondaggi condotti sull’argomento, **fino al 40% degli intervistati** afferma semplicemente della **manca di fiducia e di adeguata consapevolezza** sul funzionamento e sulle garanzie dei fondi pensione, anche sul versante psicologico, diventando un **freno oggettivo** alla diffusione e quindi ricorso al secondo pilastro previdenziale.

Economia comportamentale, concetti

“**L’economia comportamentale**” nasce nell’ultimo trentennio del Novecento, con il contributo fondamentale di due accademici in scienze Psicologiche: **Kahneman e Tversky**, concretamente si è elaborato il concetto della **imprescindibilità della psicologia nella disciplina economica**. L’economia comportamentale, quindi, assume un **ruolo di mediazione** tra il comportamento umano concreto e i modelli decisionali di natura economica.

Attenendoci alle considerazioni che seguiranno e in particolare al tema della **scelta finanziaria**, focalizziamoci sulla decisione di aderire o meno, ad esempio, ad un **piano di investimento che permetta** a ciascun individuo, una volta raggiunta l’età pensionabile, **di condurre una vita dignitosa**.

La possibile idoneità, rispetto alla correttezza dei processi decisionali, non può risiedere soltanto nelle cosiddette scorciatoie o semplificazioni mentali, esistono anche delle **“distorsioni comportamentali”** di carattere cognitivo e/o emozionale che guidano

ad un’errata valutazione sulle alternative di scelta.

Queste sono le distorsioni, denominate **Bias**, di cui sopra abbiamo già fatto cenno. Nei fatti rappresentano dei **pregiudizi** (che ci inducono ad **errori di valutazione**) che si verificano nella fase antecedente all’emissione di un’opinione e interessano sia il modo in cui gli individui rinviengono ed elaborano le informazioni, **Bias cognitivi**, sia il modo in cui essi si sentono nel momento in cui conservano tali informazioni, **Bias emozionali**.

L’economia comportamentale ha attuato una sorta di dottrinale **“revisione dubitativa”** rispetto alla **“Teoria dell’utilità attesa”** enunciata nell’economia classica, per descrivere il processo di valutazione delle alternative da parte degli individui, secondo la quale l’unico fattore che conta, nelle scelte di tipo economico, è il suo **“valore atteso”**.

Esiste anche una **seconda componente** dell’economia comportamentale di particolare rilevanza. Si tratta dalla **“teoria motivazionista”**, che introduce un nuovo modo di originare l’**atteggiamento degli individui di fronte al fattore rischio**, non più basato sulla funzione di utilità secondo la quale gli individui sono principalmente contrari al rischio in se, ma neppure sulla funzione del valore per cui la propensione al rischio dipende dal fatto di trovarsi in un contesto di possibile perdita o guadagno, viceversa è l’analisi di due elementi, uno interno e l’altro esterno agli individui, che ne influenzano direttamente il comportamento.

Per essere più chiari sull’elemento “rischio” la predisposizione a ciò dipende dall’**importanza che ciascun soggetto attribuisce ai risultati negativi e a quelli positivi**, infatti, l’obiettivo di raggiungere la **sicurezza (economica, sociale, affettiva)** deriva dall’attribuzione di un peso maggiore agli esiti indesiderati, mentre l’obiettivo di ottenere un vantaggio potenziale, di qualsivoglia natura, deriva dall’attribuzione di un peso maggiore agli esiti favorevoli attesi. Comunque, in tale contesto hanno il loro peso anche le esperienze pregresse, l’educazione familiare, gli aspetti caratteriali ed emozionali individuali.

La teoria motivazionista testimonia, inoltre, come la paura e la speranza condizionano le scelte sul contrarre o meno dei rischi generici. La paura nutre l’avversione naturale al rischio, in quanto tende a sovrastimare le probabilità di esiti negativi. Diversamente, la speranza alimenta la propensione ad affrontare comunque i rischi poiché porta a sovrastimare la probabilità di esiti positivi.

Le scelte previdenziali ostaggio di condizionamenti psicologici

Le **scelte previdenziali**, frequentemente, non vengono assunte o **rinviate *sine die***, non a causa della mancanza di fondi o disponibilità finanziarie, ma viceversa **condizionate da elaborazioni mentali ed emotive**. In questo veniamo assistiti dalla psicologia cognitiva che aiuta a dimostrare come il cervello umano stenti a pianificare, in piena consapevolezza, il futuro a lungo termine, rendendo conseguentemente il bene pensione un obiettivo astratto prigioniero di automatismi, paure, preconcetti, e concettualmente lontano nel tempo.

Pauperismo economico

Affrontiamo ora, per una maggiore comprensione e completezza del presente elaborato, il fenomeno socioeconomico di **progressivo impoverimento materiale**, ma anche culturale e di relazione, detto anche **depauperamento sociale**, termine la cui radice terminologica è (**Pauperismo**). Assistiamo nel tempo, in determinati periodi storici e durante particolari cicli economici, come larghi strati della popolazione sono colpiti dalla povertà. Le ragioni che spiegano tali eventi sono molteplici, sia di carattere strutturale, quali la penuria di risorse o la diseguale distribuzione della ricchezza, sia di carattere eccezionale, come guerre, carestie, o calamità naturali che possono provocare gravi situazioni di depressione economica e di disoccupazione o accentuare squilibri già esistenti.

Il concetto di pauperismo **nacque in Inghilterra verso il 1800** per indicare la povertà quale fenomeno collettivo di massa relegando i poveri a categoria sociale. Decisivo per la formazione

di questo concetto innovativo fu la comparsa di una **nuova forma di Povertà**. Si considerava **Pauper** (temine di origine latina ma anche utilizzato come sinonimo di proletariato) chi non riusciva, anche in presenza di un proprio lavoro, a procurarsi un reddito sufficiente, impattando quale **“Questione sociale”** dell'epoca.

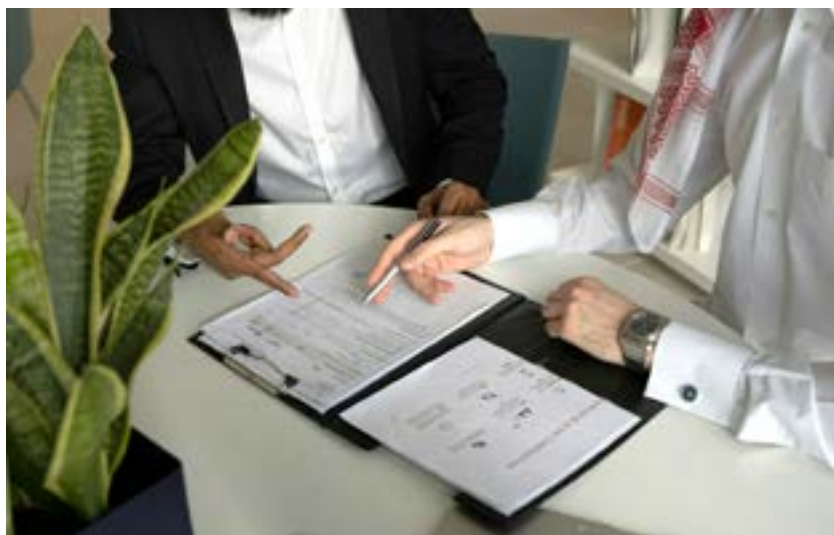
Pur consapevoli che l'impoverimento, o meglio la povertà assoluta, quale fenomeno collettivo, abbia interessato in larga parte l'**età antica e medievale**, il problema, nella sua attuale accezione economica e analitica, si è imposto come elemento di necessaria analisi soltanto agli **inizi dell'età moderna**, quando lo **sviluppo dell'economia di scambio**, come la conosciamo ora, determinò il progressivo allontanamento dalle zone interne e rurali di una notevole massa di popolazioni, indotta ad emigrare appunto per fattori economici e di povertà assoluta, verso gli agglomerati urbani e le città, per prestare, come salariati, la propria attività lavorativa, le proprie braccia. Durante il secolo scorso **parallelamente all'evoluzione economica**, molti paesi hanno dato vita e variegate ed articolate **legislazioni sociali**, con lo scopo di **tutelare le fasce meno abbienti e povere** della popolazione per poter garantire determinati servizi di assistenza. Per il vero tale problema di povertà economica estrema e diffusa affligge Paesi in via di sviluppo e del Terzo Mondo provocando continui ed incontenibili flussi migratori verso i paesi più ricchi.

Conclusioni: la previdenza complementare come scelta consapevole

Il confronto sul tema sociale, qui affrontato, mostra chiaramente **due realtà parallele**: da una parte della popolazione la percezione che la

previdenza privata sia comunque necessaria, anche per scopi pubblici, e non di meno sicura e vantaggiosa. Viceversa, un segmento consistente di lavoratori, anche i più giovani rimane alquanto scettico ma spesso anche disinformato, auto limitando così le concrete personali opportunità di costruire un futuro previdenziale certo ed adeguato.

La sfida che aspetta tutti noi, in futuro, ma direi non di meno oggi, è quella di saper **trasformare queste percezioni**, per lo più dettate da motivi psicologici intangibili che diffondono incon-



sapevolmente i fattori rischiosi e le incertezze, in azioni che offrono **maggiore consapevolezza sul futuro economico previdenziale**.

La **previdenza complementare** non deve essere un lusso, né tantomeno uno strumento complesso e remoto: ma maggiormente un'opportunità concreta per integrare le pensioni pubbliche, differenziando il rischio come anche poter sfruttare tutti i vantaggi fiscali e contributivi previsti.

La previdenza di secondo pilastro non si limiterebbe, quindi solamente, a soddisfare interessi esclusivamente privati, ma assolverebbe a una **funzione concorrente e analoga a quella pubblica**, poiché idonea a realizzare anch'essa interessi generali, come la soddisfazione di bisogni socialmente rilevanti. In tale prospettiva, la previdenza complementare e la previdenza pubblica possono realizzare un obiettivo comune, cioè quello di assicurare, "insieme" **la garanzia prevista dall'art. 38 della Carta Costituzionale** ovvero ottenimento cumulativo dei «**mezzi adeguati alle esigenze di vita**».

Non si tratta soltanto, per la previdenza opzionale, di sostenere ulteriori e facoltativi bisogni economici, rimessi alla libera scelta del lavoratore, viceversa di "compendiare" in valori assoluti, target finanziari adeguati a sostenere una vita dignitosa da viverli nella terza età, ricorrendo ad una "contaminazione" tra interesse pubblico e privato, riguardante l'intera collettività. Si otterrà così un **bilanciamento tra tutela pubblica prevista**, che opera in modo obbligatorio per salvaguardare i valori fondamentali indisponibili, garantiti dalla Costituzione, di ogni lavoratore e **sostegni ulteriori e facoltativi**, rimessi alla libera scelta del lavoratore.

L'informazione, l'educazione finanziaria, abbinata alla **cultura del risparmio** di-

ventano, quindi, strumenti fondamentali per incrementare la consapevolezza nell'agire, a beneficio delle possibili maggiori adesioni ai fondi pensione.

Un tema irrinunciabile, quindi, è rappresentato dalla **adeguatezza sistemica connessa al trattamento pensionistico**. Per cui l'adeguatezza dei «mezzi» detenuti, rispetto alle «esigenze di vita», di cui all'art. 38, comma 2 Costituzione, ha assunto una centralità nel dibattito sia dottrinale che giurisprudenziale, anche rispetto al sistema di tutele contro la vecchiaia, cioè, in primis, il trattamento pensionistico.

D'altro canto, anche la previdenza complementare, pur conservando la sua radice privatistica e la facoltatività dell'adesione (nonostante i diversi meccanismi di incentivazione e da ultimo le modifiche legislative che impongono per i nuovi assunti l'obbligatorietà dell'adesione ad essa, ovvero, l'espressa rinuncia da formalizzare mantenendo il TFR/TFS come retribuzione differita) osserviamo lo scopo comune unitamente alla previdenza pubblica di base, volto al perseguimento dell'obiettivo generale appunto dell'adeguatezza.

Tuttavia, è doveroso osservare che per entrambi i veicoli previdenziali (di primo e secondo pilastro) si viene a configurare un meccanismo di adeguamento delle prestazioni economiche con la precondizione dell'elemento di volontarietà di scelta della persona.

La sfida per le nostre Istituzioni, per l'Autorità titolare dei controlli sui diversi Fondi e sulle Casse di Previdenza private, ovvero la COVIP, ma anche degli operatori finanziari dei fondi è **rendere questa conoscenza fruibile all'intera platea sociale**, tentando di trasformare la percezione basica di quello che rappresenta la previdenza complementare, da inconsapevole e rischiosa opzione comunque facoltativa, a scelta razionale e ben ponderata, per il futuro che ci attende, in un mondo tecnologico e sociale in continua evoluzione.

Per concludere parteciperei questo concetto: oggi si rende sempre più necessario **possedere una garanzia previdenziale ulteriore**, tra bisogni reali crescenti, ed esigenze di una **vita dignitosa**, da poter disporre sempre. ■



[*] Dirigente INL, Direzione Centrale Risorse - Uff. III° - Bilancio e Patrimonio. Professore a contratto c/o Università Tor Vergata, titolare della cattedra di "Sociologia dei Processi Economici e del Lavoro" nonché della cattedra di "Diritto del Lavoro". Il presente contributo è frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non impegna l'Amministrazione di appartenenza.

Giusto salario e contrattazione

La legge decide cos'è il TEC, ma resta il nodo rappresentatività

di Marco Biagiotti [*]



Sulla Gazzetta Ufficiale n. 147 del 27 giugno 2026 è stata pubblicata la Legge n. 112 del 25 giugno 2026, di conversione del decreto-legge n. 62 del 30 aprile 2026 (“Disposizioni urgenti in materia di salario giusto, di incentivi all’occupazione e di contrasto del caporalato digitale”), finito al centro del dibattito pubblico soprattutto per aver introdotto il principio del “giusto salario” in attuazione dell’art. 36 della Costituzione, agganciandolo al trattamento economico complessivo (TEC) dei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative. Del decreto ancora in fase di discussione parlamentare ci eravamo occupati nel precedente numero di Lavoro@confronto, in particolare per quanto riguarda i contenuti dell’articolo 7 concernente “Salario giusto e incentivi”^[1]. In questo numero, torniamo brevemente sul tema del rapporto tra “salario giusto” e livelli retributivi definiti dalla contrattazione collettiva, come delineato nella versione finale del provvedimento, per evidenziare alcune importanti modifiche introdotte durante l’esame parlamentare^[2] e per soffermarci sui potenziali problemi che potrebbero derivarne.

Il testo pubblicato in Gazzetta mantiene sostanzialmente inalterato l’impianto dei primi quattro commi dell’art. 7, dove la responsabilità di determinare il livello retributivo minimo in grado di soddisfare i principi enunciati nell’art. 36 della Costituzione è affidata ai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Al riguardo, nel precedente numero avevamo avuto modo di sottolineare come una delle principali criticità emergenti dalla prima stesura del provvedimento consistesse nella difficoltà di definire in modo chiaro ed univoco l’esatta composizione del “trattamento economico complessivo” (TEC) definito dai contratti collettivi nazionali applicati nei vari settori produttivi, ossia del parametro economico che, d’ora in avanti, dovrà essere assunto anche in sede giudiziale come riferimento per la determinazione del “giusto salario” ex art. 36 Cost. Per risolvere il problema, il legislatore – sollecitato anche dalla richiesta in tal senso di diverse associazioni datoriali – è intervenuto in sede di conversione introducendo un inedito comma 4-bis nel testo dell’art. 7, che fissa il perimetro delle voci retributive di origine contrattuale che concorrono a formare il TEC^[3].

Superando ogni diversa interpretazione, la nuova norma stabilisce in modo inequivocabile che il trattamento economico complessivo da prendere a riferimento per la definizione del “giusto salario” comprende tutte le voci retributive “fisse e continuative, dirette, indirette e

differite” definite dai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, “comprese le mensilità aggiuntive e le indennità fisse e continuative”, nonché dalle “prestazioni di welfare contrattuale” spettanti alla generalità dei dipendenti e dagli eventuali “altri istituti o indennità aventi valore economico” definiti negli stessi CCNL. Sono in ogni caso escluse le voci retributive “discrezionali e variabili attribuite ai singoli lavoratori”. Si tratta di una modifica importante, perché introduce una definizione legale del TEC e delle sue componenti che, di fatto, orienta il contenzioso giudiziario in materia retributiva entro un perimetro di voci contrattuali definito per legge in funzione di contrasto ai possibili fenomeni di dumping derivanti dall’applicazione di contratti collettivi nazionali diversi da quelli stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative^[4]. Si rafforza così la posizione governativa che punta a rendere superflua ogni ulteriore discussione sull’opportunità di introdurre una soglia salariale minima obbligatoria per tutti come forma di contrasto al lavoro povero, adottando *ope legis* (e, in qualche modo, consegnandola ‘chiavi in mano’ alle parti sociali, ai giudici del lavoro e agli organi di vigilanza) “una griglia di lettura per la comparazione tra trattamenti economici dei diversi contratti collettivi”^[5] che servirà a far emergere i livelli retributivi non idonei a garantire il rispetto dei principi fissati dall’art. 36 della Costituzione.

Una simile scelta può sollevare il dubbio che il legislatore abbia voluto operare una sorta di assoggettamento della contrattazione alla legge e, per conseguenza, una sostanziale riduzione dello spazio a disposizione dell'autonomia contrattuale. A nostro avviso, i problemi più grossi correlati all'applicazione della nuova norma sono, in realtà, di altro genere. Un primo problema è rappresentato dalla disomogeneità dei trattamenti retributivi riconducibili al TEC esistente fra i diversi CCNL applicati nei vari settori produttivi, che rischia di determinare, fra un settore e l'altro, un diverso grado di tutela del principio costituzionale da cui, pure, il provvedimento prende le mosse. Se è vero che il contratto collettivo nazionale di lavoro è la sede nella quale viene determinato il "salario giusto" ex art. 36 Cost., è altrettanto vero che oggi non tutti i CCNL definiscono con chiarezza il TEC, o prendono in considerazione le stesse voci retributive, o assegnano lo stesso peso alle singole voci, ai fini della determinazione del trattamento economico complessivo, seppur nell'ambito della griglia fissata dalla legge. Ogni settore produttivo ha un proprio "trattamento economico complessivo", definito nell'ambito del CCNL maggiormente rappresentativo nel settore, che costituisce l'esito di una lunga e complessa storia contrattuale, fatta di scelte di politica sindacale intrecciate con (e sovente condizionate da) molteplici variabili esterne ed interne all'ambito produttivo di riferimento. A ciò si deve poi aggiungere la persistente necessità di pervenire a una definizione condivisa (fra tutte le parti sociali) e meno aleatoria possibile dei confini che delimitano il campo di applicazione del CCNL nei diversi settori, senza la quale ogni raffronto tra i vari CCNL vigenti in ciascun settore risulterebbe molto difficile. L'elenco delle voci retributive che compongono il TEC, introdotto dal nuovo comma 4-bis, può rappresentare un valido strumento di contrasto legale al fenomeno dei contratti pirata all'interno di ciascun settore contrattuale, ma, in sede di raffronto tra CCNL, occorrerà tenere conto del diverso bilanciamento fra le voci salariali che formano il TEC e del diverso peso specifico che può assumere il TEC fra un ambito contrattuale e l'altro rispetto all'insieme della retribuzione. In altre parole, il giusto salario non sarà "giusto" nello stesso modo in tutti i settori e, forse inevitabilmente, tale evidenza risulterà all'esito della prevista (art. 9, comma 3-ter della legge di conversione) estrazione del TEC dai contratti collettivi di lavoro depositati al CNEL^[6]: operazione oltremodo utile – per non

dire necessaria – in termini di trasparenza e migliore conoscibilità dei contenuti salariali ai fini della tutela costituzionale.

Un secondo problema, forse ancor più rilevante, è rappresentato dalla mancata attuazione degli accordi interconfederali sulla misurazione e sulla certificazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali firmatarie dei CCNL, aggravato dall'assenza di analoghi accordi per misurare e certificare la rappresentatività delle organizzazioni datoriali. Se il criterio essenziale fissato dall'articolo 7 per parametrare il salario "giusto" ai sensi della Costituzione è quello di fare riferimento ai CCNL maggiormente rappresentativi, occorre che la effettiva rappresentatività delle associazioni dei lavoratori e delle imprese venga realmente misurata e 'pesata' per stabilire quali siano, in ciascun settore produttivo (e al netto di tutte le considerazioni rispetto alla definizione dei cosiddetti 'perimetri' contrattuali), i CCNL comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale. Sotto questo aspetto, l'entrata in vigore della L. 112/2026 coglie le associazioni dei sindacati e delle imprese in ritardo rispetto a una tabella di marcia ideale in cui i dati sulla effettiva rappresentatività dei firmatari dei vari CCNL nel mondo del lavoro privato fossero già disponibili e in grado di dispiegare i loro preziosi effetti ai fini della tutela del diritto sancito dall'art. 36 Cost. Tralasciando in questa sede l'analisi delle motivazioni che non hanno sin qui consentito di mettere in atto le procedure previste dal Testo Unico della rappresentanza del 2014 e dal "Patto della Fabbrica" del 2018^[7], corre l'obbligo di registrare alcuni recenti tentativi di accelerazione in tal senso ad opera sia delle parti sindacali che di quelle datoriali.



Sul fronte sindacale, il 17 giugno scorso CGIL-CISL-UIL hanno condiviso un documento – significativamente inquadrato come “Proposte per un accordo quadro”^[8], con palese riferimento ad una successiva intesa con le associazioni delle imprese – avente per oggetto il modello contrattuale, la crescita dei salari, la rappresentanza sindacale e datoriale e la relativa certificazione. L’obiettivo, apertamente dichiarato in premessa, è quello di *“rendere certe le procedure negoziali della contrattazione collettiva e per il riconoscimento delle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale, tramite la misurazione certificata degli iscritti e dei voti espressi dalle lavoratrici e dai lavoratori, anche ai fini del contrasto e del superamento dei fenomeni di dumping presenti nell’attuale sistema contrattuale sotto forma di contratti pirata”* (le evidenziazioni sono nostre). A parte il richiamo alla determinazione per via contrattuale del TEC^[9], la parte più significativa del documento è, a nostro avviso, proprio quella che riguarda la misurazione e certificazione della rappresentanza quale *“elemento essenziale per la certezza dei soggetti negoziali, del contrasto al dumping contrattuale, ai fini degli appalti pubblici e privati e del riconoscimento di tutti gli incentivi pubblici”* (con implicito riferimento al principio di selettività degli incentivi statali che forma uno degli assi portanti del decreto 62 ora convertito in legge). La procedura indicata dalle OO.SS. riflette quella definita negli accordi interconfederali già esistenti, ossia *“combinazione tra dato associativo e consenso elettorale, cioè iscritti e dati elettorali (voti espressi) nelle elezioni per le rappresentanze sindacali”*, che

andranno portati a compimento attraverso il loro *“aggiornamento normativo”* e *“l’implementazione procedurale”* rispetto alle pubbliche amministrazioni coinvolte (cfr. nota n. 7). Due passaggi, questi ultimi, nei quali sembra di leggere un rimando – se non proprio un appello – alla necessità che il legislatore intervenga per dare attuazione con forza di legge agli accordi sulla rappresentatività stipulati dalle parti sociali.

Sul fronte imprenditoriale, come noto, la situazione è più complessa per via delle storiche difficoltà – sino ad oggi insuperabili – delle associazioni datoriali di raggiungere un accordo sui criteri di misurazione. Ma qualcosa inizia a muoversi, poiché il 7 luglio scorso, per la prima volta, un folto gruppo di associazioni delle imprese ha sottoscritto un’*“intesa in materia di misurazione della rappresentanza sia ai fini istituzionali sia nell’ambito della contrattazione collettiva”*^[10] che punta ad affermare nel sistema industriale e produttivo nazionale il primato della *“contrattazione collettiva di qualità”* in funzione degli obiettivi definiti nel decreto Primo Maggio (tra i quali, è bene ricordarlo, rientra la maggiore selettività dei criteri di distribuzione attraverso gli accordi collettivi di risorse pubbliche destinate all’incentivazione della contrattazione di secondo livello e dell’occupazione). Sebbene tale intesa non produca, per il momento, alcun effetto concreto in ordine al principio della maggiore rappresentatività comparata, non si può fare a meno di sottolineare la valenza politica che deriva, innanzitutto, dall’elevato numero e dall’importanza (anche in termini di presenza consolidata nel sistema di relazioni industriali dei rispettivi settori) delle associazioni che l’hanno sottoscritto. Al netto delle possibili criti-

icità insite in alcuni passaggi chiave del documento^[11], è indubbio che esso rappresenti il primo passo verso la definizione di un sistema di misurazione condiviso della rappresentatività nella galassia dell’associazionismo imprenditoriale, della cui vasta produzione contrattuale, peraltro, oggi conosciamo la reale consistenza rappresentativa in termini di diffusione (numero di imprese che applicano ciascun CCNL e numero di lavoratori interessati) soprattutto grazie al perfezionamento degli stru-



menti amministrativi da tempo esistenti a presidio del fenomeno^[12].

Proprio partendo da quest'ultima osservazione possiamo forse trarre lo spunto per una considerazione conclusiva. La pubblica amministrazione (e, quindi, le risorse che in essa agiscono) diventa oggi lo snodo essenziale per garantire l'attuazione delle norme sul giusto salario e delle regole sulla rappresentatività. La costante e sistematica rilevazione di dati riguardanti la contrattazione collettiva, la struttura delle retribuzioni, la distribuzione degli incentivi pubblici alle imprese e l'analisi degli effetti reali che essi producono sull'occupazione e sui livelli salariali, richiedono l'azione congiunta e integrata di una pluralità di soggetti pubblici sia a livello nazionale che territoriale, perché solo la pubblica amministrazione possiede livelli di professionalità, competenza e (soprattutto) terzietà in misura adeguata ad affrontare temi di così vasta portata sociale ed economica. Ci piacerebbe pensare che, in un futuro non troppo lontano, anche il lavoro pubblico possa finalmente riscuotere un giusto dividendo salariale dal guadagno di funzione che assicura al sistema produttivo del Paese, anche in termini di contrasto alle distorsioni che la mitica autoregolazione del "libero mercato" invariabilmente produce.

Ma su questo, forse, sarà il caso di aprire uno spazio di riflessione a parte. ■

Note

[1] Vedi: Lavoro@confronto n. 75, maggio-giugno 2026, pp. 20-28.

[2] Ricordiamo che, rispetto al testo originario entrato in Parlamento alla fine di aprile, la legge di conversione si è arricchita di ulteriori e rilevanti novità anche in relazione ad altre materie, tra cui: i tirocini extra-curricolari (articolo 4 bis); il "tutor" per la sostenibilità economica (articolo 6 bis); il collocamento lavorativo delle persone con disabilità (articolo 6 ter); la disciplina della contrattazione collettiva di prossimità (articolo 7 bis); il distacco per finalità di salvaguardia occupazionale e continuità produttiva (articolo 16 quater); la continuità

occupazionale dei lavoratori somministrati (articolo 16 quinquies).

[3] Per buona memoria, si ricorda che Il Patto della Fabbrica sottoscritto da Confindustria, CGIL, CISL, UIL nel marzo 2018, al paragrafo 5 ("Principi per regolare assetti e contenuti della contrattazione collettiva"), lettera E), affidava ai contratti collettivi nazionali di categoria il compito di individuare il trattamento economico complessivo (TEC) e il trattamento economico minimo (TEM), precisando poi, alla successiva lettera F), che il TEC è costituito dall'insieme del TEM e di *"tutti quei trattamenti economici – nei quali (...) sono da ricomprendere tra gli altri anche le eventuali forme di welfare – che il contratto nazionale di categoria qualificherà come comuni a tutti i lavoratori del settore"*, a prescindere dal livello di contrattazione che li disciplina.

[4] Per avere un quadro (oggi assai più chiaro e preciso che in passato) dell'incidenza nei vari settori produttivi dei CCNL sottoscritti dalle diverse organizzazioni datoriali e sindacali, si rimanda alla consultazione delle preziose informazioni contenute nei report periodici dell'Archivio nazionale dei contratti di lavoro del CNEL. Vedi: <https://www.cnel.it/archivio-contratti/prospetti-e-report-dei-ccnl-depositati>

[5] S. Spattini, *"La misura del salario giusto: le componenti del trattamento economico complessivo"*, Bollettino ADAPT 29 giugno 2026, n. 25.

[6] Cfr. al riguardo anche la successiva nota n. 12. Da notare che il comma 3-ter citato non fa distinzione fra CCNL sottoscritti da organizzazioni maggiormente rappresentative e non, dal che si desume che l'estrazione del TEC riguarderà tutti gli accordi depositati nell'Archivio nazionale. Con la conseguenza che, per ciascun settore, dovrebbe risultare evidente già a valle di una operazione amministrativa quali CCNL si conformano ai criteri del "giusto salario" e quali,



invece, presentano livelli retributivi inadeguati a garantire il rispetto dell'art. 36 Cost.

[7] Tra le quali riteniamo debba essere ascritta anche la necessità di organizzare adeguatamente i servizi delle pubbliche amministrazioni coinvolte nel gravoso processo amministrativo di rilevazione, misurazione e certificazione dei dati sulla rappresentatività, in particolare Ispettorato del Lavoro, Ministero del Lavoro, INPS e CNEL.

[8] <https://www.dottrinalavoro.it/notizie-c/cgil-cisl-uil-intesa-per-accordo-quadro-su-rappresentanza-e-modello-contrattuale>.

Un'analisi articolata dei contenuti del documento è offerta da: T. Treu, "Commento alle "Proposte per un accordo quadro" di CGIL, CISL e UIL del 17 giugno 2026", in "Il Diario del Lavoro – Analisi", 23 giugno 2026 (<https://www.ildiariodellavoro.it/commento-alle-proposte-per-un-accordo-quadro-di-cgil-cisl-e-uil-del-17-giugno-2026/>).

[9] Sotto tale aspetto, le Organizzazioni sindacali firmatarie delle "Proposte" evidenziano il rischio che il raffronto fra i trattamenti economici complessivi dei diversi CCNL, previsto dal decreto 62, obliteri l'importanza e lo specifico valore di determinate voci retributive, appiattendole su una mera equivalenza dei valori totali del TEC. Nel documento si afferma infatti, tra le altre cose, che *"Le differenze tra contratti devono essere accertate attraverso il confronto delle singole componenti retributive che concorrono alla determinazione del trattamento economico complessivo, tenendo conto della natura, delle funzioni, dei profili e del valore economico di ciascun istituto, secondo un criterio di comparazione analitica e non meramente compensativa o per saldo finale."*

[10] Si tratta del "Documento base sulla misurazione della rappresentanza datoriale", firmato da AGCI, ANIA, Casartigiani, CLAAI, CNA,

Confapi, Confartigianato, Confcommercio, Confcooperative, Confesercenti, Confetra, Confindustria, Confservizi e Legacoop.

Vedi: <https://www.confindustria.it/comunicati stampa/rappresentanza-datoriale-e-contrattazione-collettiva-siglato-laccordo-tra-le-principali-associazioni/>

[11] Come, ad esempio, i criteri di selezione per l'accesso ai tavoli della contrattazione nazionale, che dovrebbero basarsi su: a) presenza storica e continuativa nel sistema delle relazioni industriali; b) partecipazione a organismi di rappresentanza europea riconosciuti come parti nel dialogo sociale europeo; c) presenza, nel sistema di contrattazione delle varie associazioni, di forme di welfare contrattuale spettanti alla generalità dei dipendenti ed aventi valore economico; d) numero di dipendenti a cui si applicano i CCNL sottoscritti da ciascuna associazione. Per maggiori approfondimenti su questo e altri aspetti del documento, si rimanda alle analisi di N. Penelope, *"Contratti e rappresentanza, il 'campo largo' delle imprese trova l'accordo"*, in Diario del Lavoro, 10 luglio 2026; nonché di M. Carrieri, *"Un accordo che tira altri accordi"*, in Diario del Lavoro, 22 luglio 2026.

[12] A titolo esemplificativo si segnala il recente ampliamento delle funzionalità per il deposito telematico dei contratti collettivi presso l'Archivio nazionale del CNEL, attraverso cui le parti sociali potranno fornire (tra le altre informazioni) anche l'indicazione dei codici ATECO associati all'ambito di applicazione di ciascun contratto depositato. La nuova procedura di deposito prevede inoltre che i soggetti depositanti indichino le voci retributive che compongono il TEC (<https://www.cnel.it/comunicazione-e-stampa/notizie/news/detail/2026/07/28/cnel-attivata-una-nuova-funzionalita-C3%A0-telematica-di-deposito-dei-contratti-nell-archivio-dei-ccnl>).



[*] Dipendente del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro. Ha collaborato alla realizzazione della collana di volumi "Lavoro e contratti nel pubblico impiego" per la UIL Pubblica Amministrazione. Dal 1996 al 2009 è stato responsabile del periodico di informazione e cultura sindacale "Il Corriere del Lavoro". Dal 2011 al 2023 ha collaborato alla redazione del notiziario "Mercato del lavoro e Archivio nazionale dei contratti collettivi" del CNEL.

La privatizzazione del pubblico impiego e l'opera di Massimo D'Antona (2ª parte)

Per non dimenticare

di Valerio Talamo [*]



La legislazione delegata del 1997-98: il superamento del dogma (ovvero la fine del “secolo breve” del pubblico impiego)

Il D'Antona “polemista” cede il passo al “legislatore” nell'ambito della citata complessa riforma degli anni 1997-98, condotta nel segno di una scelta di politica del diritto ben precisa: la riconduzione del lavoro pubblico nell'alveo del diritto comune, dal quale era stato sottratto forzosamente quasi un secolo prima (con le relative conseguenze sul piano della giurisdizione, delle relazioni collettive, del rapporto di lavoro dirigenziale).

Ma per realizzarsi, la privatizzazione, al di là del sostegno legislativo, richiedeva – come l'esperienza dei primi anni di vigenza del d.lgs. n. 29 del 1993 aveva dimostrato – lo svolgimento di una serie di premesse concettuali, indispensabili per superare l'atavico pregiudizio, fra l'altro ribadito dall'evocato Parere del Consiglio di Stato, dell'assimilazione concettuale fra l'organizzazione degli apparati preordinati alla cura degli interessi pubblici e l'organizzazione di mezzi e personale (preposti al funzionamento degli apparati medesimi).

Solo per i primi si dispiega pienamente la riserva di legge costituzionale contenuta nel primo comma dell'art. 97. Per gli altri, come lucidamente aveva spiegato Andrea Orsi Battaglini subito dopo la riforma del 1993 (e come successivamente chiarirà la Corte costituzionale con la sentenza n. 313 del 1996)^[12], per assicurare il rispetto della riserva è sufficiente la presenza di un nucleo minimo di carattere legislativo nella materia organizzativa al quale spetta definire il rango della normativa sublegislativa. Nulla vieta (non certo la Costituzione) di affidare il regime della restante organizzazione e del rapporto di lavoro con amministrazioni pubbliche al diritto privato, qualora siano comunque preservati i fini dell'imparzialità e del buon andamento. Anzi, aggiungeva il giudice delle leggi, nella regolamentazione del rapporto di lavoro la strumentazione privatistica si presenta più duttile, flessibile e idonea allo scopo del conseguimento del buon andamento.

Rimossi gli ostacoli dogmatici, dimostrato che non sussiste la giuridica necessità di una regolamentazione (totalmente) pubblicistica dell'organizzazione e del rapporto di lavoro alle dipendenze di pubbliche amministrazioni

e considerata il sostanziale fallimento di quella scelta quantomeno per garantire il valore costituzionale del buon andamento, consegue lo sforzo - che appartiene anch'esso all'opportunità e non alle necessità del diritto - di attrezzare normativamente il superamento del precedente modello.

Rimossi gli ostacoli dogmatici che per lungo tempo avevano sorretto la specialità pubblicistica del rapporto di lavoro e dimostrata l'inesistenza di una necessità giuridica che imponesse una disciplina integralmente pubblicistica dell'organizzazione e del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, nonché preso atto del sostanziale fallimento di quel modello nel garantire, quantomeno, il valore costituzionale del buon andamento, si è aperto lo spazio per uno sforzo riformatore volto a costruire normativamente il superamento dell'assetto precedente: un'esigenza che, come ogni grande riforma istituzionale, non discende da una necessità del diritto, ma da una valutazione di opportunità circa gli strumenti più idonei a perseguire gli interessi pubblici affidati all'amministrazione.

È questo l'impegno della legislazione delegata degli anni 1997-98.

La dirigenza.

Il “circuitto virtuoso fiduciario”.

Alla base dell'ulteriore riforma del lavoro pubblico, tuttavia, vi sono istanze che, in un certo senso, ne prescindono. Spingevano in quella direzione sia le nuove richieste di decentralizzazione del sistema anche contrattuale – che corrispondono alla tendenza politico-amministrativa favorevole alla riduzione del tradizio-

nale statocentrismo – sia la persistente crisi di efficienza della pubblica amministrazione cui faceva da contrappunto la sostanziale irresponsabilità del funzionario amministrativo rispetto ai risultati del proprio agire^[13].

L'intervento normativo era quindi destinato a toccare le principali coordinate della precedente privatizzazione: dirigenza, relazioni sindacali, giurisdizione^[14].

Il rapporto di lavoro dirigenziale viene ricostruito sulla base della scissione fra incarico e rapporto di lavoro, ovvero fra rapporto di ufficio e rapporto di servizio. Il primo è sempre a tempo determinato e deriva – per i vertici amministrativi – da una scelta dell'organo politico che conferisce l'incarico; il secondo può essere a tempo determinato, ma l'immissione nel ruolo si acquisisce solo tramite concorso.

La riforma si presenta quindi con un particolare rischio sistemico, infrangendo uno dei principali totem del pubblico impiego, quello per cui l'imparzialità della pubblica amministrazione debba essere necessariamente tutelata attraverso la disciplina di status dei suoi massimi funzionari.

Le coordinate dell'intervento appaiono in parte rovesciate rispetto all'impostazione tradizionale.

La dirigenza viene attualmente “incaricata” dalla politica, che risponde davanti all'elettorato del buon andamento dell'azione amministrativa, in nome e per conto della responsabilità ministeriale ex art. 95 Cost.. La riforma prende avvio dalla consapevolezza che il consenso politico si misura sempre più sulla capacità delle istituzioni di produrre risultati tangibili. Se gli eletti sono chiamati a rispondere agli elettori dell'efficacia dell'azione pubblica, essi devono poter contare su un apparato amministrativo in grado di perseguire con efficienza gli indirizzi e gli obiettivi definiti dall'autorità politica. Da qui l'esigenza di instaurare un rapporto più diretto tra organi di governo e dirigenza, fondato sulla chiara attribuzione di obiettivi, poteri gestionali e responsabilità per i risultati conseguiti^[15]. In questa logica che si colloca il tentativo di ridefinire il rapporto tra politica e amministrazione, spostando il baricentro dalla conformità formale degli atti alla misurazione dei risultati. Ma una volta preposta all'incarico, la dirigenza risponde (rectius dovrebbe rispondere) solo dei risultati della propria attività e, tranne che nei casi di provata responsabilità per la gestione, non può essere rimossa (rectius dovrebbe essere rimossa) se non allo scadere dell'incarico, la cui durata dipende dal contratto individuale.

La dissociazione fra preposizione all'incarico – a termine e per scelta governativa nei livelli più alti – e l'acquisizione della qualifica – sempre per concorso ed a tempo indeterminato – nonché la contestuale immissione di tutti i dirigenti dello Stato e delle aziende autonome in un ruolo unico, è alla base del tentativo di creazione di una sorta di “mercato unico” dirigenziale, preordinato anche a creare elementi di competizione fra i dirigenti più bravi per i posti più ambiti.

I rischi di questa impostazione, avvertiti da autorevoli commentatori già in sede di prima lettura del decreto^[16], sono collegati alla possibilità che, attraverso la discrezionalità del conferimento degli incarichi, si determini una sovrapposizione della politica sull'amministrazione, con effetti sulla neutralità e sulla imparzialità, garantiti dalla Costituzione.

Il rischio della prospettiva citata è apparso giustificabile ai riformatori dall'evidente crisi di razionalità ed efficienza della nostra alta burocrazia, che ha ben pochi paragoni nelle altre esperienze amministrative dell'Occidente^[17]. Tale *deficit* è stato di volta in volta spiegato con efficaci formule “sociologicamente” ispirate, ma che non sottoponevano a reale critica il modello normativo di riferimento, nonostante fosse palese la sua inadeguatezza, quantomeno sotto il profilo dell'effettività (si veda da ultima quella di Cesare Pinelli “*del circuito vizioso burocratico*”^[18]).

Ma il modello si è rivelato insufficiente anche nell'impostazione normativa.

Esso, ben lungi dall'escludere la politica dall'amministrazione, ne ha eccitato gli appetiti, attraverso norme “strabiche” che hanno a loro volta favorito deresponsabilizzazione, resistenze passive, ritirate strategiche.

Tutto ciò può essere riassunto nella famosa formula di Sabino Cassese dello “*scambio fra sicurezza e potere*”.

Nel momento in cui la burocrazia diviene destinataria di competenze autonome (fornite *ex lege*) e teoricamente protette dalle invasioni della politica, si rifiuta di esercitarle, preferendo a vantaggi ipotetici e responsabilità certe il tradizionale sistema radicato sull'irresponsabilità e sullo strapotere della politica nell'amministrazione attiva. Preferisce cioè la sicurezza derivante dalla deresponsabilizzazione ai rischi connessi all'esercizio effettivo del potere ed effettua una specie di “*ritirata strategica*”, permettendo al ceto politico di occuparsi della gestione, in cambio di garanzie nello status e nella carriera^[19].



Status e carriera: le fortune della burocrazia sono fin qui dipese dalla passiva acquiescenza e da un *cursus honorum* che procedeva per pura anzianità, nel quale non era affatto inibito l'intervento della politica, sotto forma di nomina ai più alti gradi della dirigenza apicale, ma dal quale era proprio estraneo il meccanismo, che dovrebbe essere fisiologico, della valutazione costante dell'ufficio dirigenziale.

Il problema qui esaminato è naturalmente ancora più complesso, afferendo direttamente al rapporto fra politica ed amministrazione, che costituisce, come è risaputo, un punto emblematico di tensione in tutte le moderne democrazie liberali^[20] e che, nel nostro ordinamento, appare ulteriormente complicato dal noto *strabismo* della Costituzione la quale, dopo aver affermato la neutralità e l'imparzialità dell'amministrazione, la sottopone al Governo, che è naturalmente "*espressione di parte*", legato ad un vincolo di fiducia alle istituzioni rappresentative, a loro volta espressione della sovranità popolare.

Partendo dal presupposto – quasi pleonastico – che una separazione *tranchant* tra politica e amministrazione non sia né possibile né auspicabile, il problema centrale diviene quello di attrezzare adeguatamente il rapporto tra i due emisferi. Essi devono necessariamente rimanere in costante comunicazione, poiché costituiscono le due facce di una stessa medaglia: il governo della cosa pubblica^[21]. La questione non è dunque quella di separare rigidamente politica e amministrazione, bensì di disciplinarne le relazioni attraverso un sistema equilibrato di pesi e contrappesi, capace di prevenire recipro-

che invasioni di campo: da un lato, evitando che la politica comprometta l'autonomia gestionale della dirigenza; dall'altro, impedendo che la dirigenza si trasformi in un centro di potere autoreferenziale, acefalo e sottratto a ogni forma di indirizzo e controllo democratico.

I modelli relazionali possibili, appartenenti alla nostra esperienza giuridica recente, sono quelli della gerarchia e della direzione: in entrambi si predispongono strumenti per permettere alla politica di governare l'amministrazione, provando a garantirne comunque l'imparzialità, a termini di Costituzione.

Nel modello della gerarchia il dirigente non è autonomo, non ha competenze proprie, ma esercita quote di poteri e su di essi può sempre intervenire l'organo politico, esercitando penetranti e legittimi poteri di ingerenza (avocazione, revoca, modifica, riforma di atti, ricorsi gerarchici).

Nondimeno, l'influenza della politica non si estende, se non in misura limitata, alla gestione del rapporto di impiego dirigenziale. La nomina e la cessazione dall'incarico dei dirigenti risultano infatti largamente sottratte alla discrezionalità politica, fatta eccezione per i vertici amministrativi cui è riconosciuta una investitura fiduciaria. Allo stesso modo, la disciplina del rapporto di lavoro rimane affidata a strumenti unilaterali di diritto pubblico, coerentemente con la natura pubblicistica dell'intero sistema.

Quindi qui la dirigenza è "stabile", ma non autonoma.

Questo è il modello avallato dal D.P.R. n.748 del 1972, che per la prima volta configurò una

dirigenza pubblica, per scissione dal preesistente tronco della carriera direttiva.

Il modello della distinzione, invece, tende a “separare”, al di là delle interferenze funzionali. L’ingerenza sulla gestione viene formalmente ridotta, mentre si intensifica il controllo politico sugli incarichi dirigenziali. La politica indirizza e controlla l’amministrazione. Fra le direttive ed i controlli è riconosciuto lo spazio per la gestione autonoma della dirigenza, chiamata ad esercitare poteri propri e non delegati, in quanto derivano direttamente dalla legge rispetto ai quali non è più possibile l’esercizio di quei “poteri di ingerenza” dell’organo politico previsti dal DPR 748 del 1972.

Dall’*indistinzione di competenza*, tutta imputabile all’organo politico, si passa quindi ad un modello basato sulla *separazione delle competenze*.

Il d.lgs. n. 29 del 1993, pur aderendo a un modello fondato sulla distinzione delle funzioni tra politica e amministrazione, nella sua concreta attuazione non ha avuto la capacità – o forse la volontà – di portarne alle estreme conseguenze le premesse teoriche, intaccando la disciplina di *status*, in ogni caso mettendone in discussione l’inamovibilità in relazione agli inefficienti esiti della gestione. Ne è derivato un assetto incompiuto, nel quale la dirigenza è rimasta sospesa tra due modelli: non più pienamente inserita nella logica pubblicistica tradizionale, ma neppure compiutamente approdata a quella dell’autonomia manageriale. In altri termini, la riforma ha lasciato la dirigenza a metà del guado.

A sua volta la politica, sfornita di strumenti sufficienti per governare l’amministrazione, da un lato ha restaurato, con la benigna complicità del Consiglio di Stato, gli antichi poteri di intervento sull’amministrazione^[22], dall’altro ha fatto un uso improprio del potere di direttiva^[23]. È d’altra parte tautologico: se le direttive per la gestione autonoma dei dirigenti non vengono emanate, ovvero sono talmente dettagliate da sfiorare l’avocazione, la politica esercita un potere *extra ordinem* che porta, in quest’ultimo caso a sostituirsi ai dirigenti, nel primo alla paralisi dell’attività amministrativa, considerato che, per giurisprudenza costante della Corte dei conti, in mancanza di direttive per la gestione, è inibita al dirigente tutta l’attività a contenuto discrezionale (mentre, di converso, l’organo politico è radicalmente incompetente per l’esercizio dell’attività amministrativa)^[24].

Tale situazione si è verificata durante la vigenza del d.lgs. 29 del 1993, in cui si è finito con il riprodurre il già commentato “scambio fra sicurezza e potere”.

Il d.lgs n. 80 del 1998 (seconda privatizzazione), costituisce un tentativo di perfezionare il modello del 1993 anche nell’effettività. Il decreto di riforma restaura normativamente il rapporto di interferenza funzionale fra le due sfere, nel segno della distinzione di funzioni, che non tollera eccezioni, se non espresse e legislative. Tuttavia, attraverso il circuito fiduciario (potere di investitura), viene restituita la possibilità alla politica, spogliata di ogni potere di intervento sulla gestione attiva, di individuare i manager ritenuti idonei ad attuarne il programma politico-amministrativo.

Lo schema (già descritto) è quello per cui la politica sceglie le persone con il conferimento dell’incarico di funzione dirigenziale, ma effettuate le scelte, non può interferire con le decisioni che le stesse assumono, né può rimuoverle prima della scadenza dell’incarico, tranne i casi di valutazione negativa acclarati da organismi tecnici e neutrali (e, nei casi più gravi, anche previo parere di un apposito organismo di garanzia)^[25]. Sono quindi messe in discussione le tradizionali garanzie di stabilità e di inamovibilità.

Il sistema dovrebbe “autobilanciarsi in via ordinaria”, attraverso il diretto interesse della politica a selezionare i dirigenti *migliori*, perché solo per questa via otterrà i *migliori* risultati in termini di efficacia ed efficienza, dei quali dovrà rispondere al Parlamento prima, all’elettorato successivamente. Va comunque ribadito che il potere di scelta della politica, benché giustiziabile solo dal giudice ordinario in sede di giurisdizione per materia, costituisce un’attività di alta amministrazione e non politica e quindi è tutt’altro che arbitrario, e, consequenzialmente, non è sottratto al sindacato giurisdizionale (secondo Carlo D’Orta anche sub specie dell’eccesso di potere)^[26].

Il regime giuridico dell’organizzazione e la giurisdizione

Il regime della privatizzazione e la riforma della dirigenza favoriscono il superamento dei compromessi e delle esclusioni del d.lgs n. 29 del 1993 e recano, quali corollari e presupposti, l’intervento sulla contrattazione collettiva e il definitivo trasferimento della giurisdizione in materia di rapporto al giudice ordinario.

Una volta affermato che il dirigente esercita, nell’ambito della gestione del rapporto di lavoro, i poteri del privato datore, sono costituiti i presupposti giuridici per il superamento del decisivo condizionamento costituito dalla presen-

za del giudice dei provvedimenti amministrativi nell'ambito di un rapporto che è espressione di autonomia privata (individuale o collettiva).

Dell'importanza di questo condizionamento è appena il caso di fare cenno.

Il pubblico impiego, quale parte del diritto amministrativo, è stato costruito “*sulle ginocchia*” del Consiglio di Stato (ed a questo giudice è spettata, conseguentemente, l'interpretazione di quello spartiacque complesso, fra materie contrattualizzate e non, costituito dalla riserva di legge).

I presupposti giuridici per il superamento di questo regime erano *in nuce* già nella riforma del 1993. Ma il mantenimento del regime di giurisdizione esclusiva, sia pure in via temporanea, ha reso quantomeno “improbabile” l'addio al giudice amministrativo^[27], agendo in definitiva quale obiettivo fattore di freno per la stessa privatizzazione. Il passaggio di competenza fra i due giudici era obiettivamente complicato dall'apposizione di un termine mobile, dall'inesistenza di un regime transitorio per le cause pendenti, da un criterio di ripartizione del contenzioso fra i due giudici gravemente ambiguo, e, comunque, non sufficientemente supportato, come pure la delicatezza della materia avrebbe imposto, da misure organizzative e processuali in grado di attenuare l'impatto del trasferimento su un giudice privato già sovraccarico per suo conto.

Su due terreni la persistente competenza del giudice amministrativo era apparsa particolarmente tediosa, permettendo la conservazione del vocabolario amministrativistico in ambiti che teoricamente lo bandivano.

Il primo afferisce alla *contrattazione collettiva*, in cui, come prima evidenziato, attraverso il passaggio del sindacato dall'atto di autorizzazione al contratto collettivo autorizzato, il giudice amministrativo ha, nei fatti, continuato ad equiparare clausole contrattuali a norme, abrogandole con efficacia *erga omnes*. L'altro copre il *terreno dell'organizzazione e dell'esercizio dei poteri datoriali da parte del dirigente*, in cui si presentava una zona ambigua di non poco conto, frutto di un'evidente imperfezione della normativa di riferimento.

Nella disciplina dell'esercizio dei poteri datoriali il d.lgs n. 29 del 1993 situava la linea di confine fra diritto privato e diritto pubblico in maniera verticale e rigida, distinguendo fra rapporto di lavoro e organizzazione degli uffici. Restava però scoperta un'area di confine, difficilmente ascrivibile tout court alla prima o alla seconda sfera, quella dell'organizzazione dei rapporti di lavoro in cui si esercitano i poteri

gestionali del dirigente, che il persistente regime di giurisdizione esclusiva ha avuto buon gioco nell'attrarre nell'ambito pubblicistico.

La devoluzione al datore di lavoro pubblico dei poteri di gestione del rapporto di lavoro (in cui dovevano più riconoscersi provvedimenti amministrativi secondo il modello del *managerial rights*), la distinzione verticale tra organizzazione amministrativa e rapporto di lavoro e la permanente giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (comunque competente a regime nelle controversie relative agli atti riservati alla fonte unilaterale pubblicistica), finivano per generare una frizione sistematica che giocava a favore della riaffermazione degli assetti previgenti.

Da un lato, il peso della tradizione pubblicistica induceva a interpretare in modo estensivo la riserva di legge di cui all'art. 97 Cost., considerandola riferibile all'intera materia dell'organizzazione amministrativa. Dall'altro, tale impostazione favoriva l'espansione della giurisdizione esclusiva nell'ampia area grigia collocata tra organizzazione degli uffici e organizzazione del lavoro, proprio nel luogo in cui si concentra l'esercizio dei poteri dirigenziali (assegnazione delle mansioni, organizzazione del lavoro, esercizio del potere direttivo, esercizio del potere disciplinare, gestione del rapporto, carichi di lavoro, articolazione dell'orario di lavoro, comandi, distacchi...). Infatti, in questo spazio ambiguo la distinzione tra attività organizzativa e rapporto di lavoro risultava particolarmente problematica. Ne conseguiva la naturale tendenza della giurisdizione amministrativa ad attrarre nel proprio circuito decisionale tutte le controversie collocate lungo la linea di confine tra rapporto di lavoro e organizzazione degli uffici, con il ridimensionamento della portata innovativa del modello delineato dal legislatore del 1993.

Il datore di lavoro pubblico, quindi, pur dopo la privatizzazione, nell'esercizio dei propri poteri gestionali continuava ad assoggettarsi al sindacato del giudice amministrativo, il quale applicava i tradizionali canoni di funzionalizzazione dell'attività amministrativa. Gli atti di gestione del rapporto di lavoro erano così riqualificati, sul piano sostanziale, in provvedimenti amministrativi, quali manifestazioni di potestà pubbliche esercitate in funzione del perseguimento dell'interesse generale e in una posizione non assimilabile a quella del datore di lavoro privato. Venivano così riesumate le categorie concettuali proprie del precedente modello pubblicistico e tutta l'attività del dirigente conosceva un'indiscriminata “rifunionalizzazione” ed



una “riprocedimentalizzazione” in senso pubblicistico, anche in materie sicuramente afferenti al rapporto di lavoro e non solo in quelle situate sullo spartiacque dell’organizzazione degli uffici^[28].

Memore di questa esperienza, l’ulteriore privatizzazione riposiziona la linea di confine fra organizzazione e rapporto in maniera diversa, in modo che il discrimen diritto privato-diritto pubblico, “tagli” in due la stessa attività di organizzazione.

Attualmente solo la cd. macro-organizzazione attiene alle vicende del diritto pubblico (uffici di maggior rilievo, dotazioni organiche ...), perché anche nell’area della micro-organizzazione (organizzazione del lavoro e gestione del rapporto di lavoro) penetra il diritto privato^[29].

Non vi è alcuna arbitrarietà nella costruzione normativa: a fronte di un rapporto formalmente e sostanzialmente privatizzato, è la veste paritaria della pubblica amministrazione a riquificarne *immediatamente* la posizione in termini “neutri” rispetto all’interesse pubblico in tutta l’area non coperta direttamente dallo “zoccolo duro” del diritto pubblico, rientrante

nella riserva di cui all’art. 97 della Costituzione^[30]. Nell’ambito della bassa organizzazione, la circostanza che la pubblica amministrazione resti comunque vincolata a scopi pubblici, non impedisce una diversa qualità della verifica della congruenza dell’azione amministrativa, non più esercitata per singoli atti, ma in sede di complessivo controllo sui risultati della gestione.

La competenza del giudice ordinario nell’area del rapporto di lavoro e della micro-organizzazione chiude il cerchio, impedendo ogni ulteriore spazio per la vis attrattiva nell’area pubblicistica.

La contrattazione collettiva

L’ultimo tassello della correzione del d.lgs n. 29 del 1993 è costituito dall’intervento razionalizzatore sul sistema di relazioni collettive.

In materia di contrattazione collettiva il programma della delega poneva tre obiettivi, tutti sintonici alle ragioni della privatizzazione: riduzione dell’iperlegificazione, eliminazione dei momenti di discrezionalità amministrativa, rimodulazione del ruolo della Corte dei conti^[31].

La contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni dopo il 1993 aveva assunto un chiaro carattere “bifronte”, non apparendo chiaramente terreno di autonomia. Minuziosamente procedimentalizzata, viveva nel consueto condominio regolativo di legge e contratto.

Quest’ultimo, sottoscritto nelle forme privatistiche, era atteso da pervasivi controlli pubblicistici che fondavano rilevanti momenti di discrezionalità amministrativa, che a loro volta sollecitavano l’intervento del giudice amministrativo.

In realtà, anche la *seconda* privatizzazione conserva un elevato grado di istituzionalizzazione del sistema delle relazioni sindacali. Essa, tuttavia, ne ridefinisce profondamente l’assetto, rimodulandone istituti e dinamiche in modo coerente con gli obiettivi di decentramento, privatizzazione e semplificazione dell’azione amministrativa perseguiti dalla riforma.

In particolare, istituisce i comitati di settore quali istanze rappresentative ai fini negoziali delle pubbliche amministrazioni; ridefinisce il ruolo dell'ARAN, quale agenzia al servizio di tutte le amministrazioni rappresentate e non del solo governo; riformula la funzione della Corte dei conti in modo coerente con la defunzionalizzazione della contrattazione collettiva, per cui il controllo cessa di essere interno al processo di contrattazione collettiva per transitare sulla verifica dei costi pubblici; sopprime la fase pubblicistica dell'autorizzazione governativa alla sottoscrizione; elimina ogni ipotesi di eterodeterminazione normativa della contrattazione di secondo livello, nella quale struttura e comportamenti sono decisi nell'ambito del sistema contrattuale, il solo abilitato a conformarla; definisce i soggetti e l'oggetto della contrattazione collettiva.

D'Antona, sottraendosi al rischio di panlavorismo, va alla radice delle persistenti specificità.

Nel lavoro pubblico la stessa legificazione delle relazioni collettive istituzionalizza il fenomeno della contrattazione collettiva e, quasi, lo rende necessario per il consono svolgimento dei rapporti di lavoro. La determinazione di regole *ad hoc*, tuttavia, non è espressione di un diritto speciale del pubblico impiego, ma l'effetto specifico dell'emancipazione del soggetto pubblico dall'ordinamento separato. Se la pubblica amministrazione è sostanzialmente in posizione di parità con la controparte, essa necessita di un corredo minimo di regole precostituite, per adattare il diritto del lavoro ad un sistema che agisce senza mercato, senza lucro, ma che è comunque conformato ad una missione fissata nella legge, ai canoni di buon andamento, ecc.^[32]

Tale corpo di regole, pur minimo, nella novella del 1997-98, copre la materia della rappresentatività sindacale e del procedimento di contrattazione collettiva (predeterminando non solo le delegazioni trattanti, ma anche l'oggetto e precostituendo un'efficacia erga-omnes secondo un modello ritenuto dalla Corte cost. compatibile con l'art. 39 cost.^[33]), prescrive la pubblicazione dei CCNL in Gazzetta Ufficiale; ammette il ricorso per Cassazione per violazione e falsa applicazione dei contratti collettivi; attiva l'impugnativa delle clausole controverse in Corte di Cassazione, quale eventualità connessa nell'ambito di uno degli strumenti di deflazione, quello specificamente volto a scongiurare l'insorgere di controversie seriali per consentire l'interpretazione uniforme delle norme collettive.

Il nuovo modello rende compatibile e coerente la natura privatistica del rapporto con l'esi-

genza di certezza, trasparenza ed uniformità che caratterizza l'attività del datore di lavoro pubblico, ma proprio a tal fine richiede qualche regola di conformazione che finisce con il caratterizzare i contratti collettivi quali "contratti collettivi nominati di diritto comune", perché è direttamente la legge che ne disciplina i soggetti, le procedure, gli effetti giuridici^[34]. Ma, in ogni caso, non dovrebbe più sfuggire che la contrattazione collettiva nel lavoro pubblico è ormai espressione di libertà negoziale e non di potere normativo, e che il quadro legale che la regola ha valore conformativo e non permissivo, poiché non deriva da un'esplicita norma di attribuzione, ma, direttamente, dall'articolo 39 della Costituzione^[35].

Analogamente, la costituzione di procedure speciali nel processo, come l'accertamento pregiudiziale per l'interpretazione, validità ed efficacia dei contratti collettivi nazionali stipulati dall'ARAN ed il ricorso in Cassazione per violazione e falsa applicazione di norme collettive, non deriva da una natura speciale natura del CCNL del lavoro pubblico quale fonte di diritto (che sarebbe apertamente *contra constitutionem* per contrasto con l'art. 39, che ipotizza a tale fine uno specifico processo di produzione normativa). Essa è, al contrario, specifico effetto della necessità che l'amministrazione pubblica, tenuta per obbligo costituzionale all'imparzialità, tratti le norme dei contratti – che esigono un'applicazione uniforme in una serie indefinita di casi (quanto è ampio il campo di applicazione della norma) – come norme generali ed astratte, riservando alle stesse, anche sul piano processuale, il trattamento tipico degli atti normativi. Nel caso dei contratti collettivi "nominati" del lavoro pubblico, infatti, il giudice si trova a giudicare su norme che partecipano dei caratteri tipici degli atti normativi (generalità ed astrattezza) e che, quindi, sollecitano in alcuni casi il giudice ad una pronuncia sulla regola astratta e non solo all'applicazione della regola astratta al caso concreto, quale questione di diritto e non di fatto^[36].

La riforma della rappresentatività sindacale

Nell'ambito della complessiva riforma delle relazioni collettive è contenuta la riforma delle regole sulla rappresentanza sindacale.

Qui si innesta una storia nella storia della riforma del lavoro pubblico.

La delega contenuta nell'art. 11 della legge 59 del 1997 non conteneva un'autorizzazione

esplicita ad intervenire su questo terreno. La tecnica normativa prescelta, di rinviare l'esercizio del potere di delega (*anche*) ai criteri ed ai principi direttivi contenuti nella legge n. 421 del 1992 (delega per la "prima" privatizzazione), ha fornito l'occasione per colmare il "cratere" aperto dall'abrogazione ortopedica operata dal referendum del giugno del 1995 che, oltre a cancellare l'art. 47 del d.lgs. n. 29 del 1993, aveva costruito una norma di risulta dell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori, inutilizzabile, come meglio si chiarirà in seguito, per il lavoro pubblico^[37].

Gli effetti del referendum furono in verità paradossali anche per il settore privato. Assegnare al datore di lavoro un potere di accreditamento delle controparti sindacali attraverso l'ammissione alla contrattazione collettiva (secondo la Corte costituzionale solo chi firma contratti applicabili all'unità produttiva è rappresentativo)^[38], determina l'allocazione in capo allo stesso di un potere ulteriore e determinante, quello di ammettere le organizzazioni sindacali alle tutele privilegiate del terzo titolo dello Statuto (in ogni caso ripristinando una misura della rappresentatività che prescinde dall'effettivo seguito riportato nell'unità produttiva, ma basato sulla pura dinamica dei rapporti di forza).

Tale criterio, già contraddittorio per il settore privato, appare chiaramente insufficiente per quello pubblico, in cui l'esigenza di regole formalizzate per la determinazione della rappresentatività sindacale è imprescindibile: sia perché la ripartizione del monte ore di prerogative sindacali (distacchi e permessi), che sono limitate perché hanno un costo elevato per l'erario, richiede una rappresentatività in termini quantitativamente confrontabili; sia perché la stessa efficacia verticale rafforzata che, ex lege è assegnata ai CCNL, impone regole formalizzate per la verifica che la coalizione sindacale presti un consenso sufficiente, in termini di rappresentatività, della categoria che viene impegnata da quel consenso; ma, soprattutto, perché l'art. 19 dello Statuto, nella sua versione "di risulta", è tecnicamente inapplicabile^[39].

Pare appena il caso di ribadire che nel lavoro pubblico proprio l'esistenza della legge impedisce che la contrattazione collettiva si costituisca come fenomeno interamente volontario e basato su rapporti di forza come avviene, invece, nel gemello sistema civilistico. Il meccanismo dell'art. 19 dello Statuto, invece, fa leva sull'effettività, vale a dire sull'effettiva partecipazione al processo contrattuale, giacché il possesso della rappresentatività sufficiente non è una causa ma una conseguenza dell'ammissione alle trattative. In questa maniera, come

è stato osservato, il problema viene capovolto, in quanto la rappresentatività così accertabile, cioè quale conseguenza di un'attività, può avere senso nel settore privato, ma serve a ben poco nel settore pubblico, ove occorre avere proprio la rappresentatività necessaria per svolgere quella data attività contrattuale^[40].

Il giudizio del referendum del 1995, in verità facendo giustizia del meccanismo "pilatesco ed autoreferenziale" previsto del d.lgs n. 29 del 1993, aveva contestualmente sancito l'insufficienza dei meccanismi di rappresentatività presupposta e quindi presunta cui lo stesso rinvia, sia pure in via transitoria^[41]. Per cui, proprio per assicurare il rispetto della volontà referendaria, occorre formalizzare regole di misurazione della rappresentatività in termini confrontabili ed obiettivi e non solo basate su giudizi sintetici (in termini di maggiore rappresentatività). D'altronde, come l'esperienza recente aveva dimostrato, la stessa nozione di maggiore rappresentatività, non permettendo valutazioni comparative della rappresentatività obiettiva, richiama l'attività valutativa discrezionale della pubblica amministrazione, ai sensi della quale la stessa ammette a partecipare i sindacati alla contrattazione ai diversi livelli. A tale proposito, e a solo titolo esemplificativo, si possono rammentare le posizioni assunte dal giudice amministrativo in varie pronunce, nelle quali l'ammissione alle trattative dell'organizzazione sindacale viene fatta scaturire direttamente dall'interesse dell'amministrazione a perseguire "l'interesse pubblico" (nuovamente!) "a che la normativa promani dall'incontro della volontà dell'amministrazione, tutelante *l'interesse generale della collettività* con quello dei soggetti che *maggiormente* sono in grado di esprimere le esigenze delle categorie dei dipendenti pubblici"^[42]. In questa maniera, è appena in caso di ribadirlo, si fondano per il sindacato posizioni di mero interesse legittimo all'ammissione, non preposte al soddisfacimento una pretesa individuale legata al possesso di una rappresentatività obiettiva, su cui fondare posizioni soggettive di diritto. Il diritto del sindacato nasce affievolito, perché sopra di esso campeggia l'interesse dell'amministrazione, che, assistita dalle superiori ragioni interesse pubblico, esercita il potere autoritativo di individuazione delle controparti negoziali. Agli scopi predetti, quindi, è sufficiente una qualificazione in termini di maggiore rappresentatività e non è necessaria la definizione di indici quantitativi oggettivamente misurabili, che appaiono invece preordinati a radicare vere e proprie posizioni di diritto per le organizzazioni sindacali.

Il doppio criterio associativo-elettorale, previsto dal d.lgs. n. 396 del 1997 (il primo decreto emanato sulla base della delega contenuta nella legge n. 59 del 1997), oltre a rivitalizzare la democrazia partecipativa attraverso il massimo di democrazia possibile, il principio universalistico del voto, allo stesso tempo fornisce il sistema di regole certe e verificabili per la misurazione della rappresentatività sindacale. Quest'ultima viene legata ad indici oggettivi di consenso, in grado di garantire all'organizzazione in possesso degli indici percentuali richiesti dalla norma un diritto perfetto per l'esercizio delle prerogative sindacali e per la fruizione dei diritti contrattuali, liberamente azionabile di fronte al giudice ordinario.

Le RSU, a loro volta, sono incentivate dalla ristrutturazione normativa operata dal d.lgs. n. 396 del 1997, in quanto garantite *ex lege* ed immediatamente esigibili (per cui ne è assicurata la stabilità nel tempo). Esse costituiscono al contempo una forma organizzativa in grado di ricomporre la scissione fra sindacato e lavoratori di base e lo strumento di democrazia sindacale idoneo a legare l'esercizio dei diritti sindacali al consenso effettivo di cui godono i sindacati nei luoghi di lavoro.

(Segue nel prossimo numero. La prima parte è stata pubblicata nel numero 75 di Lavoro@Confronto.)

Note

[12] Orsi Battaglini, *Fonti normative e regime giuridico del rapporto di impiego con enti pubblici*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 1993, 461. La richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 313 è del 25 luglio 1996 ed è, fra l'altro, pubblicata in *Foro italiano*, 1997, I, 307, con il commento di Amalia Falcone, *La mezza riforma della dirigenza pubblica al vaglio della Corte costituzionale*.

[13] Cfr. D'Antona, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro*, cit. 36.

[14] Il d.lgs. n.396 del 1997 ristruttura il sistema di relazioni collettive nel lavoro pubblico, ivi compreso il regime della rappresentatività sindacale; il d.lgs. n.80 del 1998 completa la privatizzazione del rapporto di lavoro (mansioni, mobilità, dotazioni organiche...), intervenendo altresì sul trasferimento della giurisdizione dal giudice amministrativo al giudice ordinario in materia di rapporto di lavoro e "contrattualizza" i dirigenti generali; il d.lgs n.387 del 1998



“corregge” i primi due decreti e dispone originali norme in tema di accesso alla dirigenza pubblica.

[15] D'Antona, *La revisione del decreto legislativo 29/93: la distinzione fra politica ed amministrazione e la riforma della dirigenza*. Intervento al Forum sulla Pubblica Amministrazione, 9 maggio 1998, dattiloscritto.

[16] Si veda, per tutti, Cassese, *L'ombra dei politici sui manager di Stato*, in *La Repubblica*, 11 dicembre 1998 e *Allarme lottizzazione*, in *La Repubblica*, 21 febbraio 1998.

[17] Cfr. D'Antona, *Dirigenti pubblici: meglio se a tempo*, in *Il Sole 24 ore*, 4 marzo 1998, e altresì, Talamo, *Le funzioni dei dirigenti*, in *Commentario al d.lgs n. 29/1993* diretto da Franco Carinci e Massimo D'Antona, cit. (soprattutto il paragrafo finale, *Conclusioni: ancora sulla distinzione fra politica ed amministrazione*).

[18] Pinelli, *Ministri dirigenti e amministrazioni. Uno sguardo costituzionale sulla nuova disciplina*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 5, 1998, 814.

[19] Cassese, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 1983, 69 ss.

[20] Si vedano a tal proposito le illuminanti pagine di Carlo D'Orta, *La riforma della dirigenza: dalla sovrapposizione alla distinzione fra politica ed amministrazione?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1994, 190.

[21] D'Orta, *op. cit.*

[22] Cfr., tra gli altri, i pareri del Cons. Stato, comm. spec., pareri n. 302/1993 del 15 novembre 1993 e

n. 349/1995 del 20 marzo 1995; Cons. Stato, Ad gen., parere n. 86/1996 del 4 luglio 1996; Cons Stato, sez. II, parere n. 2981/1996 del 12 febbraio 1997; Cons. Stato pareri n. 1251/1993, del 24 novembre 1993; n. 848/1992 del 19 maggio 1993; n. 625/1993 del 30 giugno 1993.

[23] Vedila Relazione della Corte dei Conti sull'attuazione del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, approvata con deliberazione n. 101/1997 (soprattutto p. 69 ss., e, in generale, il capitolo III), ma anche le successive deliberazioni delle Sezioni riunite nn. 25/1998 e 22/1999 (recanti, rispettivamente: "Osservazioni in tema di direttive ministeriali generali di indirizzo politico-amministrativo per l'esercizio finanziario 1998" e "Osservazioni al Presidente del Consiglio ed al Ministro della funzione pubblica in tema di direttive generali di indirizzo politico-amministrativo per l'esercizio finanziario 1999").

[24] V. ad esempio Corte dei conti, sez. controllo, III collegio, deliberazione n. 104/1995, del 5 luglio 1995.

[25] D'Antona, *La revisione del decreto legislativo 29/93: la distinzione fra politica ed amministrazione e la riforma della dirigenza. cit.* L'immobilità nuoce all'efficienza ed il nuovo sistema struttura la mobilità che deriva da un'applicazione del principio ordinario di valutazione. Il dirigente è posto in condizione di misurarsi con gli obiettivi dati in piena responsabilità ed in piena autonomia. Ma nel nuovo sistema il principio della mobilità viene fortemente bilanciato da un apparato di garanzie che attenuano la discrezionalità delle scelte politiche. Si pensi fra l'altro all'esistenza di una "riserva" in materia di gestione autonoma dei dirigenti, derogabile solo legislativamente ed espressamente (art. 3, comma 3 d.lgs 29/1993); all'inesperibilità di ricorsi gerarchici al ministro (art. 16, comma 4) e, in generale, alla soppressione (*quasi totale*) dei poteri straordinari di intervento dell'organo politico sull'amministrazione attiva (art. 14, comma 3), nonché alla previsione, in un'elencazione "chiusa", delle funzioni esercitabili dallo stesso (artt. 3, comma 1 e 14, comma 1); all'accesso solo per concorso alla qualifica dirigenziale (art. 28, comma 1); all'istituzione di un Comitato dei garanti, strutturato come un Collegio di conciliazione, che interviene nel caso di irrogazione delle più gravi sanzioni ai dirigenti (art. 21, comma 3); all'obbligo di adeguamento per le amministrazioni non statali ai principi della distinzione (art. 27 bis) ed alla particolare efficacia retroattiva di tale distinzione (art. 45, comma 1 del d.lgs n. 80 del 1998).

[26] Cfr. D'Orta, *Il potere organizzativo delle pubbliche amministrazioni fra diritto pubblico e diritto privato, cit.*

[27] Romagnoli, *La nuova disciplina del pubblico impiego. L'improbabile addio del giudice amministrativo*, in *Lavoro e diritto*, 1994, 3.

[28] Per una ricostruzione di questa vicenda, prima e dopo la seconda privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico, si rinvia nuovamente a D'Orta, *Il potere organizzativo delle pubbliche amministrazioni*, cit. (soprattutto il paragrafo 2) e a D'Antona, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro*, cit., 43-44.

[29] Cfr. F. Carinci, *La dirigenza nella seconda fase della privatizzazione: la legge delega n. 59/1997 e i decreti legislativi nn. 396/1997 ed 80/1998*, in *I contratti collettivi per le aree dirigenziali*, Commentario diretto da Franco Carinci e Carlo D'Orta, XXXIII.

[30] Cfr. D'Antona, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro*, cit., 42 ss.; Liso, *Commento alla sentenza della Corte Costituzionale n. 309/1997*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 1998.

[31] D'Antona, *Lavoro pubblico*, cit., 48.

[32] D'Antona, *Contratto collettivo, sindacati e processo del lavoro dopo la "seconda privatizzazione" del pubblico impiego*, in *Foro italiano*, 1999, 624 ss..

[33] Corte cost., 309 del 1997.

[34] D'Antona, *Contratto collettivo*, cit., 625.

[35] Cfr. D'Antona, *Lavoro pubblico*, cit., 61-62.

[36] Cfr. D'Antona, *Contratto collettivo*, cit., 627 e 631.

[37] Cfr. D'Antona, *Nel "cratere" dei referendum sulla rappresentatività sindacale (lavoro pubblico e lavoro privato alla ricerca di nuovi equilibri costituzionali nei rapporti collettivi)*, in *Foro italiano*, 1996, I, 6.

[38] Corte cost, sent. 12 luglio 1996, n. 244, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 1996, III, 447.

[39] Cfr. D'Antona, *Nel cratere*, cit., 17 ss. e *Lavoro pubblico e diritto del lavoro*, cit., 52 ss.

[40] Cfr. Di Stasi, *Le rappresentanze sindacali unitarie nel pubblico impiego*, Torino, 1998, 19.

[41] F. Carinci e M.T. Carinci, *La privatizzazione del rapporto di lavoro*, in *Inserito di diritto e pratica del lavoro*, 1993, XIII. Con un evidente paradosso, la definizione delle nuove regole era rimessa dall'art. 47 del d.lgs. n. 29 del 1993 (vecchio testo), ad un accordo tra le stesse confederazioni la cui maggiore rappresentatività era stata accertata proprio sulla base dei criteri che si intendeva superare.

[42] TAR Lazio, I sez., 4 ottobre 1996, n.1748, cit.

[*] Direttore Generale dell'Ufficio Relazioni Sindacali del Dipartimento della Funzione Pubblica - Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Intervista a Papa Latyr Faye, di “Casa Sankara - Associazione Ghetto Out”

a cura della Redazione



A seguito del superamento del gran ghetto di Rignano, con la Delibera di Giunta Regionale n. 596 del 26 aprile 2016, la Regione Puglia ha provveduto all'affidamento in gestione della Masseria regionale Fortore, e dei suoi 20 ettari di terra, alla neocostituita Associazione di immigrati “**Ghetto Out – Casa Sankara**”, per sperimentare nuove pratiche di autodeterminazione e inclusione socio-lavorativa dei migranti, attraverso un modello di accoglienza e autoproduzione agricola di qualità.

Attualmente accoglie 500 lavoratori migranti fuoriusciti dall'insediamento informale di Rignano e dall'estate 2020 ha avviato una sperimentazione di agricoltura sociale finalizzata alla semina, raccolta, produzione e vendita di pomodori in scatola dal nome “**Riaccolto. La terra della Libertà**”.

Il progetto, realizzato dall'Associazione “Ghetto out” in collaborazione con la Cooperativa “Africa Di Vittorio”, e il supporto tecnico di “Cooperativa Le due Palme”, “Conserve Italia” e “Legacoop Puglia”, promuove annualmente la produzione di ben **120 mila barattoli da 400gr.** messi in vendita presso i supermercati e negli Ipercoop di “Coop Alleanza 3.0”.

Il pomodoro pelato “Riaccolto” rappresenta un **tassello di una filiera etica**, attraverso la quale, i braccianti agricoli ospiti della foresteria di Casa Sankara, si riappropriano della dignità, spesso sottratta dal sistema dei caporali e dalla diffusione del lavoro sommerso.

Casa Sankara, nel tempo, ha sviluppato al suo interno anche una **sartoria sociale**, una **web radio** e **attività di orientamento e formazione** socio-linguistica per i suoi ospiti.

Segui il canale YT di Casa Sankara: <https://www.youtube.com/channel/UCzmujWVjGMIxuQ2un9TDfxw>

Perché nasce Casa Sankara e perché avete deciso di intitolare il vostro progetto a Thomas Sankara?

Abbiamo deciso di intitolare la struttura Casa Sankara per dare al progetto una COSCIENZA, un punto di riferimento che è Thomas Sankara, per quello che rappresenta nella lotta contro lo schiavismo in tutte le sue forme. Sankara diceva che lo schiavo che non lotta per liberarsi, merita completamente le sue catene. Dunque la lotta contro il caporalato e lo sfruttamento deve iniziare proprio dagli stessi uomini e donne che ne sono vittime.

Sono passati alcuni anni dalla creazione di Casa Sankara: volendo fare un primo bilancio, come ritenete stia andando finora?

Dopo tanti anni di lotta, il bilancio è positivo, benché ci sia ancora tantissimo da fare. Siamo riusciti a portare fuori delle baracche centinaia di persone che oggi hanno una vita sociale e lavorativa molto diversa da prima, ma anche

dare un segnale forte alle istituzioni che le cose possono cambiare se c'è una vera volontà di superamento degli insediamenti abitativi abusivi.

Nel Sud Italia esistono diversi ghetti in cui i migranti rischiano di restare imprigionati per diventare poi vittime di sfruttamento, come Borgo Mezzanone. Secondo voi cosa si dovrebbe fare per superare la situazione attuale?

Questa situazione può cambiare se diventa una priorità nel calendario politico delle Istituzioni dello Stato. Perché sono convinto che se queste persone (NdR, i/le migranti) fossero italiane, la situazione sarebbe molto diversa. Purtroppo questa gente non vota.

L'Unione Europea aveva messo a disposizione dell'Italia circa 200 milioni di euro per il superamento dei ghetti, ma quei soldi non sono stati usati e saranno restituiti. Secondo voi perché l'Italia ha fatto questa scelta?

Dei 200 milioni per il superamento dei ghetti possiamo ritenere che sia lo schiaffo più brutale e la risposta più grave che gli sfruttati residenti nelle baracche abbiano ricevuto. Erano la soluzione o la mezza soluzione per avviare un processo di cambiamento, ma credo che di questa situazione approfitti qualcuno che vuole lasciare le cose così come sono.

Lavoratrici e lavoratori migranti sono diventati essenziali per lo svolgimento di tante attività economiche, eppure diversi partiti affermano espressamente che i migranti dovrebbero essere deportati e rimandati a casa: come vi spiegate tutto questo?

Penso che la mentalità delle forze di destra non cambierà mai sull'argomento, perché si basa sull'ignoranza delle cose. Penso che chi ha veramente contezza di come funziona il mondo e dell'importanza delle relazioni internazionali, non può tenere un discorso di chiusura geografica e di politica internazionale e questo significa che molti non sanno neanche dell'importanza delle relazioni economiche tra l'Italia e gli altri Paesi. Ritengo che gli stranieri siano spesso solo una scusa per nascondere i limiti della

propria politica e non affrontare i veri problemi dei cittadini italiani.

Secondo voi e per la vostra esperienza come si potrebbe favorire l'integrazione dei migranti nel mondo del lavoro e nella società italiana?

Penso che il razzismo non sparirà mai, perché finché c'è l'uomo ci sarà ignoranza e cattiveria. Il giorno in cui si percepirà la persona come una entità umana e non altro, non parleremo più di integrazione, ma semplicemente di inclusione e lo spazio diventerà una casa per tutti. È un sogno da realizzare, ma prima di tutto dev'essere condiviso e ognuno ha la sua parte da fare.

Nelle scorse settimane, in Calabria, alcuni lavoratori migranti che dovevano andare a raccogliere fragole in Basilicata, sono stati bruciati vivi e non è il primo episodio che si verifica: cosa pensate le istituzioni italiane debbano fare e cosa deve fare la società italiana rispetto a tutto questo?

Per l'episodio in Calabria prego con tutta la mia anima che sia l'ultimo, ma sono certo che non lo sarà. Semplicemente perché questi uomini e queste donne che si spaccano la schiena



al lavoro in quelle condizioni, non sono ancora tutelati dalle istituzioni. La prima prova di questo è già la condizione in cui vivono nelle baracche e nei casolari abbandonati, pur essendo attori principali della filiera agroalimentare italiana ... anche se percepiamo lo sfruttamento a tutti i livelli. L'assenza totale di politiche alloggiative contro i ghettizzati consegna la vita degli schiavi nelle mani della criminalità organizzata, che ha più controllo sul settore dello Stato stesso.



Un'ultima domanda: che ruolo possono svolgere le organizzazioni sindacali per tutelare lavoratrici e lavoratori migranti?

I sindacati li percepisco come i partiti politici. Non capisco come, coi numeri dei sindacati e dei loro associati così grandi, le forze di destra possano vincere le elezioni in un Paese in cui si parla di diritti al lavoro, di uguaglianza davan-

ti alla legge e di solidarietà umana. Sono domande che mi sono venute perché se mettiamo insieme CGIL, UIL, CISL, ecc ... e in Italia vince ancora la destra, c'è un problema da qualche parte. Non si può fare una campagna politica basata sul razzismo e l'esclusione e dopo sperare in un clima sociale migliorato per chi non è italiano o straniero. ■



Energia, massa e fatalità apparenti delle morti da muletto

di Yuleisy Cruz Lezcano [*]



Nel 2026 gli incidenti mortali che coinvolgono carrelli elevatori, muletti e mezzi per la movimentazione delle merci continuano a rappresentare una delle manifestazioni più drammatiche del fenomeno infortunistico italiano. Dietro ogni decesso non vi è soltanto una tragedia umana, ma anche l'espressione concreta di un rischio fisico e meccanico straordinariamente elevato che spesso viene sottovalutato. I muletti sono presenti in quasi tutti i comparti produttivi: agricoltura, logistica, edilizia, industria manifatturiera, gestione ambientale e manutenzione. Sono mezzi indispensabili per il funzionamento dell'economia moderna, ma possiedono caratteristiche dinamiche che li rendono potenzialmente letali.

Le cronache del 2026 raccontano almeno cinque episodi emblematici. Raffaele Sacchitelli, imprenditore agricolo di 34 anni di Orta Nova, in provincia di Foggia, è morto il 19 maggio dopo il ribaltamento del muletto che stava conducendo. Il mezzo lo ha schiacciato senza lasciargli possibilità di sopravvivenza. Pochi giorni dopo, il 31 maggio, Gaetano Sciarrotta, 67 anni, di Casteltermini, in provincia di Agrigento, è deceduto in seguito a un analogo ribaltamento mentre lavorava in una sua proprietà. Francesco Dergano, 23 anni, di Marcianise, specializzato nella manutenzione di carrelli elevatori, è morto il 10 giugno all'ospedale Cardarelli di Napoli dopo essere stato travolto da un muletto in riparazione alcuni giorni prima. Erri Talone ha invece perso la vita dopo essere stato investito dal carico che stava movimentando durante le normali operazioni lavorative. A questi casi si aggiunge quello di Pasquale Perna,

operaio di 37 anni di Cercola, morto il 28 aprile nello stabilimento di Acerra dove lavorava, in un incidente la cui dinamica è ancora oggetto di approfondimento investigativo.

L'analisi statistica di questi eventi offre elementi significativi. Considerando le quattro vittime di cui è nota l'età anagrafica – 23, 34, 37 e 67 anni – si ottiene un'età media pari a 40,25 anni. La mediana, cioè il valore centrale della distribuzione, è pari a 35,5 anni. L'età minima registrata è di 23 anni mentre quella massima raggiunge i 67 anni, determinando un range statistico di 44 anni. Questo dato evidenzia come il rischio non sia confinato a una specifica fascia anagrafica ma attraversi gran parte della popolazione lavorativa.

La deviazione standard, che misura la dispersione dei dati rispetto alla media, è pari a circa 16,7 anni. Si tratta di un valore elevato che indica una distribuzione molto ampia e conferma come gli incidenti mortali con muletto possano coinvolgere tanto giovani lavoratori quanto operatori con lunga esperienza professionale. Se si analizza la composizione del campione, emerge che il 75% delle vittime note aveva meno di 40 anni, mentre il restante 25% apparteneva alla fascia oltre i 60 anni. Questo dato suggerisce una doppia vulnerabilità: da una parte i giovani impegnati nelle attività operative più intense, dall'altra lavoratori più anziani che continuano a svolgere mansioni caratterizzate da un elevato impegno fisico.

Dal punto di vista geografico, quattro dei cinque casi si sono verificati nel Mezzogiorno. Foggia, Caserta, Napoli e Agrigento rappresentano infatti l'80% del campione osservato. Pur non essendo sufficiente per trarre conclusioni definitive, questa concentrazione territoriale



merita attenzione e approfondimenti specifici sulle condizioni organizzative e produttive dei settori coinvolti.

La distribuzione delle dinamiche mortali mostra invece che il 40% dei casi è riconducibile al ribaltamento del mezzo. Un ulteriore 20% riguarda il travolgimento durante operazioni di manutenzione, un altro 20% la caduta del carico movimentato e il restante 20% una dinamica ancora in fase di accertamento. La prevalenza dei ribaltamenti conferma quanto osservato da numerose indagini internazionali: il ribaltamento rappresenta uno degli eventi più frequenti e più letali associati ai carrelli elevatori.

Per comprendere pienamente la gravità di questi eventi è necessario analizzare la fisica che governa il funzionamento di un muletto. Un moderno carrello elevatore può pesare mediamente tra 3.000 e 5.000 chilogrammi. Assumendo un valore di 4.000 chilogrammi e una velocità operativa di 30 chilometri orari, pari a circa 8,3 metri al secondo, l'energia cinetica sviluppata dal mezzo può essere calcolata mediante la formula:

$$E = \frac{1}{2} mv^2$$

Sostituendo i valori si ottiene:

$$E = \frac{1}{2} \times 4000 \times 8,3^2$$

$$E \approx 137.780 \text{ joule}$$

Si tratta di un quantitativo di energia enorme. Per comprendere l'ordine di grandezza, tale energia corrisponde approssimativamente a

quella liberata dalla caduta di una massa di oltre 14 tonnellate da un'altezza di un metro. Quando questa energia viene trasferita al corpo umano durante uno schiacciamento o un investimento, le conseguenze sono spesso incompatibili con la sopravvivenza.

Anche la quantità di moto assume valori rilevanti. Applicando la formula:

$$p = mv$$

si ottiene:

$$p = 4000 \times 8,3$$

$$p = 33.200 \text{ kg m/s}$$

Questo valore descrive la difficoltà di arrestare rapidamente il mezzo e spiega perché, una volta avviata una dinamica di perdita del controllo, le possibilità di evitare l'impatto si riducano drasticamente.

Il rischio aumenta ulteriormente a causa della particolare configurazione costruttiva del muletto. A differenza di un'automobile, il carrello elevatore sterza mediante le ruote posteriori. Tale caratteristica migliora la manovrabilità negli spazi ristretti ma genera una maggiore instabilità laterale. Inoltre, il baricentro del sistema non è fisso ma varia continuamente in funzione del peso, dell'altezza e della posizione del carico.

Quando il baricentro si sposta oltre il cosiddetto triangolo di stabilità, il ribaltamento diventa praticamente inevitabile.

La dinamica dei ribaltamenti può essere descritta attraverso il momento torcente:



Yuleisy Cruz Lezcano, ha recentemente pubblicato un libro sul problema delle vittime del lavoro (**Crimini della sicurezza** - Editore: Il Ponte Vecchio - Pagine: 208 - Prezzo: 15,00 €); un'opera dal profondo impegno etico che restituisce memoria e dignità alle vittime del lavoro. Attraverso narrazioni intense e il potente commento in versi della poesia, l'autrice trasforma la cronaca in una partecipe riflessione umana sui valori del vivere e del morire.

$$M = F \times d$$

dove F rappresenta la forza peso e d la distanza dal punto di rotazione. All'aumentare dell'altezza del carico o della velocità in curva, il momento ribaltante cresce rapidamente fino a superare il momento stabilizzante del veicolo. In queste condizioni il conducente dispone spesso di pochi decimi di secondo per reagire.

Particolarmente significativo è anche il fenomeno dello schiacciamento. Se un muletto da 4 tonnellate esercita il proprio peso su una superficie corporea limitata, la pressione sviluppata raggiunge valori enormi. Utilizzando la formula:

$$P = F/A$$

e considerando una forza peso di circa 39.240 Newton distribuita su una superficie di appena 0,05 metri quadrati, la pressione supera i 780.000 Pascal, equivalenti a quasi otto atmosfere. Livelli di compressione di questo tipo provocano rapidamente lesioni toraciche, emorragie interne, collasso polmonare e traumi multipli.

L'analisi dei cinque casi del 2026 mostra, inoltre, come il rischio non riguardi esclusivamente il conducente del mezzo. In due episodi la vittima è stata colpita indirettamente, una volta dal muletto durante una fase di manutenzione e una volta dal carico movimentato. Ciò conferma che il pericolo si estende a tutte le

persone presenti nell'area di lavoro e non soltanto agli operatori autorizzati alla guida.

I dati numerici, le leggi della fisica e le cronache convergono verso una conclusione inequivocabile. Il muletto non è semplicemente un mezzo di trasporto interno, ma una macchina ad altissima energia potenziale, capace di trasformare un errore minimo in una tragedia irreversibile. Dietro ogni indice statistico vi sono vite spezzate, famiglie colpite e comunità segnate dal lutto. Le morti di Raffaele Sacchitelli, Francesco Dergano, Erri Talone, Gaetano Sciarrotta e Pasquale Perna rappresentano non soltanto casi isolati, ma l'espressione concreta di un rischio strutturale che continua a manifestarsi con modalità ricorrenti. Comprendere la dimensione fisica, matematica e statistica di questi eventi significa comprendere perché la prevenzione non possa essere considerata un costo, ma una necessità assoluta per la tutela della vita umana. ■

Poetessa e scrittrice, è nata a Cuba e residente nel bolognese, coniuga la formazione scientifica (Biologia e Scienze Infermieristiche) con un'intensa attività letteraria e civile. Autrice di 18 libri, tra cui "Di un'altra voce sarà la paura" (candidato allo Strega 2024), esplora temi di migrazione e identità. Attivista contro la violenza di genere e per la sicurezza sul lavoro, collabora con numerose testate culturali e coordina progetti educativi su empatia e consapevolezza emotiva.



Di caldo si muore

di Vincenzo Palomba [*]



Un tempo era pacifico che il rischio da caldo estremo riguardasse solo lontani paesi esotici dove le temperature superavano abitualmente i 40 gradi all'ombra, il tasso di umidità eccedeva il 75% e la circolazione dell'aria era inesistente. Ma senza pensare ai deserti africani o ai paesaggi assolati del Sudamerica, anche alle nostre latitudini, la stagione estiva implicava periodi più o meno lunghi di caldo severo; senza andare troppo lontano, pensiamo al nostro meridione. In qualche modo, nel passato, la comunità si autotutelava: nelle ore più calde i nostri antenati si autoregolavano dagli effetti del caldo estremo basandosi sull'esperienza e sull'adattamento ai ritmi naturali. Quando non esistevano tutele sindacali o specifiche normative di legge, la conoscenza dei rischi derivanti da fenomeni naturali difficilmente contenibili (come appunto il calore) e l'istinto di autoconservazione producevano strategie pratiche di sopravvivenza per proteggersi dal sole cocente e da quelli che oggi definiamo stress termici. È così che agricoltori, pastori e muratori (da sempre i soggetti più esposti alle attività outdoor) seguivano rigidamente la regola di interruzione delle attività pesanti nelle ore centrali della giornata (di solito tra le 12:30 e le 16:00), quando il sole era a picco, concentrandole all'alba o, nei periodi più torridi, addirittura a tarda sera o di notte: si tratta della siesta dei paesi ispanofoni o del nostrano riposo del meriggio di montaliana memoria (chi ha detto "merigiare pallido e assorto"?).

Ancora oggi, alcuni uffici pubblici nel sud Italia, per gestire il caldo e l'afflusso dell'utenza, limitano l'apertura agli orari mattutini (7.30-14.00) nel periodo estivo.

Negli ultimi due decenni, però, il fenomeno delle ondate di calore ha investito anche zone dove prima l'estate risultava temperata e non può più essere considerato un evento eccezionale.

È risaputo che il suddetto fenomeno deriva dagli effetti nocivi del cambiamento climatico, lo stesso che sta riducendo i ghiacciai ai poli e sulle vette dei monti, che causa l'innalzamento dei mari, che produce la siccità, che danneggia i raccolti e che è responsabile dell'aumento di intensità di uragani e tornadi; un problema globale talmente rilevante che è stato recepito nell'Agenda 2030 al punto 13 con l'obiettivo di ridurre le conseguenze deleterie attraverso la transizione ecologica.

Superfluo dire che le cause principali sono quelle antropiche tra le quali:

- inquinamento derivante dall'utilizzo di combustibili fossili (che emettono CO₂ nell'atmosfera)
- progressiva deforestazione (quindi l'eliminazione di alberi che normalmente assorbono anidride carbonica)
- allevamenti intensivi (che rilasciano grandi quantità di metano durante la digestione degli animali mentre l'uso di fertilizzanti azotati rilascia ossido di azoto).

Tutte attività umane, insomma, e in qualche modo legate al mondo del lavoro. E proprio come queste nostre azioni stanno danneggiando il pianeta, le stesse, come per nemesi, hanno un prezzo anche su di noi, in particolare nel mondo del lavoro. Un prezzo che si sta vertiginosamente alzando.

Lasciando da parte il fenomeno appena accennato delle allerte idrogeologiche (causate proprio da un aumento dell'intensità di fenomeni atmosferici piovoschi), l'innalzamento della temperatura media (si stima sia aumentata di circa 1,5°C dall'era pre-industriale) combinato con l'aumento della condizione termica dell'acqua e la progressiva scomparsa di alberi (da sempre agenti mitiganti degli estremi climatici, nel nostro caso temperatura e tasso di umidità) in estate implica sempre il rischio di colpi di calore, soprattutto in ambito lavorativo.

Il rischio climatico non è più evento eccezionale: ormai è una realtà strutturale.

Nella stesura dei documenti di valutazione dei rischi, infatti, da tempo il rischio derivante da ondate di calore – nel più ampio ambito dell'analisi del microclima, obbligo stabilito dal D.Lgs. 81/08 – viene considerato nelle attività lavorative sia indoor che all'aperto ma, probabilmente per via della relativa novità del fenomeno, gli interventi a tutela degli effetti dell'esposizione al caldo severo ad oggi non sono completamente efficaci.

Infatti, nonostante la problematica sia ben chiara a tutti gli stakeholder che si occupano di prevenzione e tutela sul lavoro e si rilevi la composizione di tavoli tecnici in ogni Regione tesi a fornire indicazioni sempre più cogenti per limitare i rischi, la cronaca ci restituisce uno spaccato ancora preoccupante: qualche settimana fa, un operaio di 58 anni ha perso la vita dopo essere stato colpito da un malore durante i lavori di rifacimento di un impianto idrico a San Martino di Lupari, nel Padovano, un decesso che si sarebbe potuto evitare applicando l'ordinanza emessa in precedenza dalla Regione Veneto o applicando semplicemente il buon senso. Il tragico epilogo dell'operaio veneto ci rimanda, per l'estremo contrario, alla morte del vigilante Pietro Zantonini, morto di freddo a gennaio 2026 durante un turno di notte agli impianti olimpici di Milano-Cortina con temperature di -15°C.

A questo punto, qualche considerazione è doverosa: in primis le ordinanze vanno applicate senza tentennamenti e interpretazioni soggettive (se è prevista la sospensione delle attività all'aperto dalle 12.00 alle 16.30 durante le giornate di allerta massima; è perspicuo che occorra osservarla). Dal punto precedente ne discende che si rende opportuno un aumento dell'attività ispettiva in materia di ondate di calore per sospendere le lavorazioni all'aperto nelle giornate indicate con bollino rosso. Ma dove non arrivano le leggi, dovrebbe guidarci il buonsenso e il rispetto per chi lavora in determinate condizioni nel considerare in maniera seria e attenta il rischio calore e, attraverso la collaborazione degli attori principali del sistema della prevenzione e protezione dei lavoratori (Datore di lavoro, Rsp, Medico Competente e Rls) nel sospendere le attività o, perlomeno, rimodularne in orari e ambienti più idonei. Perché, tra utilizzo di particolari dpi, misure organizzative idonee, maggiore ricorso al lavoro agile (dove possibile) e rimodulazioni orarie, tutela dei soggetti più anziani e maggiormente a rischio per patologie cardiache o metaboliche, le soluzioni ci sono eccome.

In questo senso e in linea con l'art. 41 della Costituzione, ci troviamo assolutamente d'accordo con gli esponenti di Cgil e Uil che hanno acceso il faro su questi due incredibili morti sul lavoro quando affermano che "in un paese civile una persona debba morire di caldo o di freddo sul posto di lavoro sacrificata alla logica del profitto o del rispetto delle scadenze; non si può e non si deve rischiare la vita di un dipendente per una norma non applicata, per imprudenza o per ottemperanza di termini e obiettivi, perché la vita umana vale molto di più".



Ci sembra anche opportuno precisare che la responsabilità del datore di lavoro o di suo delegato in ambito di salute e sicurezza, è stata recentemente estesa anche in caso di decesso per complicazioni derivanti da un precedente episodio di colpo di calore sul posto di lavoro: infatti, con sentenza n. 14578 del 21 aprile 2026, la Cassazione Penale ha considerato il decesso di un operaio, morto a distanza di un anno dall'evento nefasto, come infortunio mortale attribuendo la responsabilità di omicidio colposo al datore di lavoro per omessa tutela in materia di prevenzione dai rischi da microclima e caldo severo. La Cassazione ha considerato il nesso causale tra il malore occorso allo sfortunato operaio in cantiere per il caldo estremo e le successive complicità che ne hanno determinato il decesso anche a distanza di tempo.

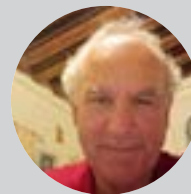
Insomma, così come i cambiamenti sociali anche i cambiamenti naturali e climatici vanno recepiti, previsti e integrati nel mondo del lavoro sempre con maggiore attenzione e tecnica, producendo un nuovo e più flessibile sistema di organizzazione del lavoro e, probabilmente, una nuova e più flessibile classe di manager e responsabili che, anche a tutela della loro figura professionale, siano in grado di coniugare efficienza ed efficacia nel raggiungimento degli obiettivi aziendali con un'attenta ed empatica tutela delle risorse umane: si definiscono così, risorse umane ma sono uomini e donne con famiglie e affetti a cui tutti noi abbiamo la responsabilità morale di garantire un ritorno a casa. ■

Homo sum, humani nihil a me alienum puto
(Terenzio)

[*] Ispettore tecnico in servizio presso l'Ispettorato Area Metropolitana di Genova. Laureato in Scienze Politiche e Pedagogia. Il presente contributo è frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non impegna l'Amministrazione di appartenenza.

Operaicidio: un utile neologismo che però non risolve

di Mario Saverio Di Martiis [*]



Ho acquistato il libro dal titolo *“Operaicidio”*, scritto da Bruno Giordano e Marco Patucchi nel corso dell'estate del 2025. Ho sempre rinviato la lettura approfondita perché il neologismo, operaicidio, nonostante la ben definita argomentazione descritta nell'epilogo del libro, per istinto e esperienza non mi convince. Trovo più aderente il sottotitolo, *“Perché e per chi il lavoro uccide le storie, le responsabilità, le riforme”*. I due autori non mi sono sconosciuti. Bruno Giordano, magistrato e docente, è stato anche direttore generale dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro. Marco Patucchi è un noto giornalista di Repubblica, ha anche scritto vari libri, tra i quali *“Morire di lavoro”*.

La parola “nuova” di operaicidio per parlare di infortuni sul lavoro, per quanto calzante, non pare in grado di rappresentare il complesso mondo del lavoro e della tutela della salute. D'altra parte, tra le vittime del lavoro non mancano artigiani, agricoltori, commercianti, imprenditori, tecnici, professionisti, studenti, pensionati, lavoratori irregolari, immigrati clandestini, il personale militare, delle varie forze di Polizia e dei Vigili del Fuoco. Per non tacere di quelli che assurdamente, nel nostro Paese, non sono ritenuti lavoratori passibili di un infortunio sul lavoro, come la moltitudine dei tantissimi titolari di partita IVA e i titolari di impresa commerciale individuale.

Una commovente dedica e una preziosa raccolta di informazioni

Le 188 pagine comprendono la introduzione a cura del professor Luciano Canfora e la commovente dedica a Daouda Diane, scomparso nel nulla il due luglio del 2022 e mai più rintracciato, dopo aver condiviso sui social due video, con i quali rivelava l'assenza di sicurezza nella piccola fabbrica ove stava lavorando. Seguono dieci specifici capitoli, densi di informazioni, alcune delle quali originalissime, e all'interno dei singoli argomenti, sono riportate le storie di cento dimenticate vittime del lavoro, avvenute tra il mese di marzo 2022 e l'ottobre del 2024.

La conclusione del libro è affidata a un epilogo con il quale si descrive l'origine e il significato del termine operaicidio. Il primo capitolo del libro tratta delle parole, del significato e del senso che i vocaboli assumono e dei conseguenti risultati sociali.

Ogni giorno: un morto ogni otto ore, un infortunio al minuto

L'entità e la gravità del fenomeno derivano dalle dimensioni rappresentate da ben tre decessi al giorno e circa duemila infortuni quotidiani, cifre che ulteriormente distribuite, diventano un infortunio mortale ogni otto ore e duemila persone, una al minuto, che a causa del lavoro, ogni giorno, perdono la loro integrità psicofisica, da un micro-trauma, alla orribile invalidità permanente e il buco nero delle malattie professionali.

A queste persone vanno aggiunti i loro familiari: mogli, mariti, compagne, compagni, figli, genitori, fratelli e sorelle. Una quota enorme di dolore e di persone che le brevi notizie di cronaca e la freddezza delle statistiche non riescono a esprimere per intero. Lo stesso termine di infortunio appare inadeguato e tendente a sottostimare la realtà. Infortunio equivale a senza fortuna, ma non si torna a casa dal lavoro sani e in salute per merito della fortuna, bensì perché le responsabilità e le accortezze previste per lavorare in sicurezza hanno agito in forma legale, in conformità alle leggi, leali con il patto che unisce la comunità del lavoro, ove tutti insieme realizziamo sviluppo e ricchezza e tutti insieme dovremmo tornare a casa sani e integri.

La definizione di morti bianche risulta anche essa indefinita come quella di lavoro nero, però l'utilizzo dei colori evita di affermare che si tratta di due situazioni assolutamente illegali, rispetto alle quali le coscienze individuali e la consapevolezza sociale dovrebbero costituire un argine significativo e risolutivo. Coincidono con la leggerezza delle definizioni, le dichiarazioni retoriche e rituali che puntualmente seguono gli infortuni mortali, tra le quali: cultura del-

la sicurezza, più controlli e simili. Nelle scuole si potrebbe promuovere la sicurezza e, in senso lato la prevenzione, come approccio sistemico, quale argomento definito come vera e propria disciplina scolastica, con i relativi fondi, come un vero e proprio investimento in sicurezza.

Si invocano più controlli come se fosse realistico immaginare che la legalità e la sicurezza in oltre tre milioni di siti produttivi possa derivare esclusivamente dalle ispezioni. Opportunamente il libro tratta degli infortuni e del lavoro illegale, mettendo in evidenza che le statistiche ufficiali non riportano i dati relativi ai danni alle persone provocate dal lavoro svolto in nero. Nel computo statistico non entrano neanche tutte le informazioni relative ai casi di infortunio non gestiti direttamente dall'INAIL, e così pure i dati delle persone non soggette ad alcuna tutela assicurativa obbligatoria, come già detto sopra, coloro che operano in qualità di partite IVA e i titolari di impresa commerciale individuale.

Report ISTAT, anno 2022: 3 milioni di lavoratori irregolari che producono 181 miliardi di ricchezza

In Italia secondo il rapporto ISTAT operano almeno tre milioni di lavoratori totalmente in nero, precisamente 2.986.000, persone pagate esclusivamente in contanti, senza versare alcunché al fisco e alle assicurazioni sociali. Persone che non godono della tutela infortunistica e di quella previdenziale. Ogni giorno circa tre milioni di persone, che ufficialmente non lavorano, si recano nei cantieri, negli esercizi commerciali, in campagna e nelle case, per i servizi domestici svolti da badanti, babysitter, colf.



Attraverso una sorta di "semantizzazione", i vari capitoli dell'opera sono impostati come voci di un dizionario enciclopedico che spiega il significato sociale, economico, umano (privato e pubblico), le cause, i costi, le soluzioni possibili e le responsabilità (anche politiche) di una guerra civile che nessuno sa o vuole vincere (Operaicidio - Presentazione: Luciano Canfora - Editore: Marlin - Pagine: 192 pagine - Prezzo: 16,05 €).

La ricchezza prodotta da questo esercito di presunti sconosciuti, sempre secondo l'Istituto centrale di statistica (ISTAT), confluisce nella cosiddetta economia sommersa, o altrimenti definita non osservata, quantificata in cento ottantuno miliardi per l'anno 2022. Tre milioni di persone che, però, insieme ai loro datori di lavoro illegali, utilizzano i servizi sociali come le cure mediche e ospedaliere, la scuola per i figli e godono delle forme di sostegno previste per coloro che non risultano titolari di un reddito certificato.

Dal lavoro illegale 37.000 infortuni, dei quali almeno 80 mortali

Secondo i parametri Eurostat (report di novembre 2023), annualmente in Italia, ogni centomila lavoratori, avvengono 1.209 infortuni su lavoro, dei quali oltre due, il 2,66%, mortali. Indicativamente, rapportando questi dati ai circa tre milioni di lavoratori illegali, significa che questi produttori senza volto, ogni anno subiscono almeno 37.000 infortuni sul lavoro, dei quali 80 mortali.

A queste cifre indicative, va aggiunto che, trattandosi di lavoro illegale, sicuramente la sicurezza non costituisce una priorità e pertanto le cifre reali, quasi sicuramente, risulteranno e maggiori. Le morti sul lavoro sono caratterizzate da uno schema costante che si ripete inesorabilmente. Da una parte l'immediata condanna, senza alcun appello, dei congiunti all'ergastolo del dolore e alla solitudine, dall'altra la mancanza di memoria per le vittime.

La maggior parte degli infortuni mortali sul lavoro desta l'attenzione della comunicazione, per lo più locale, per non più di qualche giorno. Gli organi di stampa più attenti riportano anche l'esito degli eventuali processi. Di solito, in occasione di un infortunio mortale sul lavoro non è emesso alcun comunicato da parte della amministrazione pubblica, come l'Ufficio territoriale del governo – Prefettura o l'Ispettorato territoriale del lavoro. Una forma di riservatezza non sempre comprensibile.

Il livello di clamore è diverso per gli infortuni mortali con più vittime, si tratta solamente della maggiore durata della attenzione me-

diatica, perché anche per gli infortuni collettivi, inesorabile sopraggiunge l'oblio. L'incendio alla Thissen Krupp di Torino nella notte tra il 5 e il 6 dicembre 2007 provocò sette morti. Le indagini durarono meno di tre mesi, la sentenza definitiva per i responsabili è stata pronunciata il 13 maggio 2016, dopo oltre nove anni. Il principale imputato, un manager tedesco, ha varcato le soglie del carcere nel mese di agosto del 2024, vale a dire dopo circa diciassette anni e immediatamente ammesso al lavoro esterno durante il giorno.

Si è già detto che "Operaicidio" è una fonte preziosa di informazioni. Impressionante la citazione tratta da uno scritto di George Orwell, pubblicata nel 1937, dal titolo *"La strada"* di Wigan Pier. Orwell, noto anche quale autore del libro *"La fattoria degli animali"*, così scriveva: *"La media degli infortuni fra i minatori è così elevata che le morti sono accettate come cosa normale, quasi come si farebbe in una guerra minore. Le miniere in Europa sono quasi scomparse, ma la incredibile accettazione degli infortuni permane e investe soprattutto quelle situazioni di lavoro per le quali la precarietà e la insicurezza sono note, ma ampiamente tollerate"*.

L'infortunio sul lavoro come evento normale e accettato

Vale per i *rider*, veri e propri braccianti metropolitani gestiti impersonalmente da una piattaforma digitale, che recapitano il cibo a domicilio. Così pure il commercio elettronico globale, che ha determinato la formazione delle piattaforme logistiche e contribuito alla fine del commercio di vicinato.

Nei centri di logistica ognuno corre per suo conto, la velocità prevale sulla regolare e disciplinata movimentazione delle merci e gli investimenti provocati dai carrelli elevatori, diventano un rischio accettato. Tutto questo perché la merce deve pervenire al cliente finale che l'ha già pagata in anticipo.

L'acquirente, potenzialmente ognuno di noi, si concentra sul cibo consegnato o sulla merce ricevuta e si chiudono gli occhi sulla precarietà e le varie forme di sfruttamento che caratterizzano il percorso.

2022, l'anno degli studenti morti sul lavoro

È il numero tre che caratterizza tre tragici eventi avvenuti nel corso dell'anno 2022. Tre studenti morti sul lavoro nel corso di esperien-

ze svolte nell'ambito delle attività scolastiche, tre coraggiose famiglie che hanno trasformato la innaturale disperazione di sopravvivere ai propri figli nel nobile e generoso impegno affinché simili tragedie non si ripetano. Vicende che hanno fatto emergere la stupefacente confusione e ignoranza in merito al lavoro dei giovani, tra apprendistato, stage di avviamento al lavoro, esperienze in ambito scolastico di alternanza scuola-lavoro e tirocini curriculari dell'istruzione e formazione professionale.

Lorenzo Parrelli aveva diciotto anni, il giorno 17 gennaio, stava svolgendo il suo ultimo giorno di tirocinio curriculare presso una impresa metalmeccanica in provincia di Udine, colpito da una putrella di acciaio è deceduto sul colpo. Meno di un mese dopo, il giorno 14 febbraio, **Giuseppe Lenoci** di sedici anni, nel corso del tirocinio curriculare che stava svolgendo quale studente di un istituto di formazione professionale delle Marche, è rimasto vittima di un incidente stradale. Era a bordo del furgone aziendale, a oltre cento chilometri dalla sede della impresa, per l'attività di manutenzione di una caldaia presso un cliente. Il mezzo, guidato da un dipendente della impresa, è finito fuori strada. Il 16 settembre perse la vita **Giuliano De Seta**, studente diciottenne di un istituto tecnico industriale ove stava frequentando il quinto anno. Impegnato in un percorso di alternanza scuola lavoro, restò schiacciato da uno stampo metallico, pesante una tonnellata, che gli finì addosso, urtato dal carro ponte.

I genitori di Lorenzo, d'intesa con la regione Friuli Venezia Giulia, hanno attivato la *Carta di Lorenzo* per la promozione della cultura della sicurezza nei luoghi di lavoro, diffusa, partecipata, consapevole. I genitori di Giuliano De Seta hanno promosso un concorso premiato con borse di studio, destinato agli studenti universitari di ingegneria provenienti dagli istituti tecnici. L'iniziativa è sostenuta anche dalla scuola di Giuliano e da imprenditori del territorio, il 31 maggio 2025, sono state assegnate le prime quattro borse di studio. La signora Angela Lenoci, zia di Giuseppe, opera nelle scuole per la promozione della prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro, investendo tempo e risorse, affinché non si ripeta più l'assurda, incomprensibile e ingiusta sorte del nipote.

Come anticipato in copertina nel sottotitolo, i due autori avanzano proposte di riforma per superare gli ingiusti danni alla salute causati dalla gestione illegale del lavoro. ■

[*] Già ispettore INAIL - Cultore della materia.

Qualificazione e patente a crediti nei cantieri: metamorfosi di un modello

di Michele Squeglia [*]



L'orizzonte incompiuto della qualificazione

Il sistema delineato dall'art. 27 del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 si inseriva, nella sua formulazione originaria, in un progetto di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi caratterizzato da una vocazione ampia, se non propriamente generale. Il rinvio al decreto del Presidente della Repubblica previsto dall'art. 6, co. 8, *lett. g*), lasciava emergere un disegno di attuazione progressiva, fondato su criteri sostanziali quali l'esperienza, la competenza e la qualità dell'organizzazione, destinati a operare in una pluralità di settori produttivi. Il riferimento a specifici ambiti, tra cui quello della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico, non configurava una delimitazione, quanto piuttosto l'indicazione di possibili traiettorie applicative all'interno di un sistema strutturalmente aperto.

L'impianto risultava coerente con una funzione qualificatoria di segno premiale. Il possesso dei requisiti richiesti si collocava prevalentemente sul piano competitivo, incidendo sull'accesso agli appalti pubblici e ai benefici economici, senza tradursi in una condizione generale di legittimo esercizio dell'attività. In tale prospettiva, la qualificazione si configurava come indice di affidabilità organizzativa, più che come presupposto di validità dell'agire economico.

La mancata attuazione di tale disegno ha tuttavia segnato una frattura tra previsione normativa e realtà operativa. L'assenza di un sistema compiutamente definito di criteri e strumenti di verifica ha impedito alla qualificazione di svolgere una funzione effettiva di selezione degli operatori, confinandola in una dimensione programmatica, priva di reale incidenza sul mercato.

La dimensione dinamica della qualificazione

L'intervento del d.l. 2 marzo 2024, n. 19, convertito con modificazioni dalla legge 29 aprile 2024, n. 56, segna un passaggio di discontinuità che travalica il piano meramente tecnico. Con la riscrittura dell'art. 27, la qualificazione assume la forma della patente a crediti, la cui disciplina trova compiuta attuazione nel D.M. 18 settembre 2024, n. 132.

Il nuovo assetto si caratterizza per una trasformazione radicale della struttura dell'isti-

tuto. La patente è rilasciata dall'Ispettorato nazionale del lavoro sulla base del possesso di requisiti quali l'iscrizione alla Camera di commercio, il documento unico di regolarità contributiva, il documento di valutazione dei rischi, la regolarità fiscale e l'adempimento degli obblighi formativi, e si accompagna all'attribuzione di una dotazione iniziale di *trenta crediti*. La permanenza dell'impresa nel mercato è subordinata al mantenimento di una soglia minima di quindici crediti, mentre le violazioni tipizzate nell'Allegato I-bis al d.lgs. n. 81 del 2008 determinano la progressiva decurtazione del punteggio.

La qualificazione si configura così come processo dinamico, in cui la legittimazione all'attività non deriva più da un accertamento iniziale, ma si costruisce e si conserva nel tempo in funzione della conformità alle regole. Il titolo non precede l'attività, ma la accompagna, ne registra le deviazioni, ne misura l'affidabilità.

In questa riconfigurazione si coglie un primo elemento di tensione, che merita di essere approfondito.

Il passaggio da una qualificazione statica ad una "qualificazione dinamica" non si esaurisce, infatti, nella semplice introduzione di un meccanismo di monitoraggio nel tempo, ma incide sul modo stesso in cui l'affidabilità dell'impresa viene giuridicamente rappresentata.

Senza anticipare le implicazioni sistematiche che tale mutamento comporta, può osservarsi come il baricentro della valutazione tenda a spostarsi dal momento genetico del titolo al suo mantenimento, introducendo una dimen-

sione nella quale la qualificazione appare sempre meno legata a un accertamento positivo iniziale e sempre più esposta alla verifica della conformità nel corso dell'attività.

Si tratta di un profilo che non incide soltanto sulla tecnica normativa, ma che apre un interrogativo sulla tenuta della stessa categoria della qualificazione, destinato a emergere con maggiore chiarezza nel prosieguo dell'analisi.

La contrazione del disegno

A tale trasformazione strutturale si accompagna una significativa ridefinizione dell'ambito applicativo. L'art. 27, nella versione vigente, circoscrive infatti la patente alle imprese e ai lavoratori autonomi operanti nei cantieri temporanei o mobili, come definiti dall'art. 89 del d.lgs. n. 81 del 2008.

Il passaggio da un sistema potenzialmente generale ad una disciplina settoriale segna una contrazione non priva di implicazioni sistematiche.

La qualificazione perde la propria funzione di criterio ordinante del mercato nel suo complesso e si trasforma in dispositivo mirato, calibrato su un ambito caratterizzato da particolare esposizione al rischio.

In tale restrizione si coglie una differente logica regolativa, nella quale la prevenzione è perseguita non attraverso la diffusione di standard qualitativi, ma mediante l'intensificazione del controllo in settori ritenuti critici.

Tale opzione settoriale trova, del resto, un preciso riscontro nei dati empirici. Le rilevazioni dell'INAIL confermano come il comparto delle costruzioni si collochi stabilmente tra quelli a più elevata incidenza infortunistica, con oltre

43.000 denunce annue e un numero di eventi mortali che, in termini comparativi, rappresenta il dato più elevato tra i settori della gestione Industria e servizi. Ancora più significativa è la circostanza che il settore presenti livelli di rischio particolarmente elevati per gli infortuni più gravi, collocandosi ai primi posti per frequenza e gravità degli eventi lesivi.

In questa prospettiva, la scelta del legislatore appare coerente con una logica di intervento selettivo, orientata a incidere su un ambito che, da tempo, manifesta una persistente criticità sul piano della sicurezza.

Essa si iscrive, dunque, in una linea di rafforzamento della tutela laddove il rischio si presenta strutturalmente più elevato.

Nondimeno, non può essere trascurato come, sul piano delle dichiarazioni istituzionali e della stessa formulazione normativa, permanga una apertura, almeno potenziale, all'estensione del sistema ad altri settori.

Tale possibilità, tuttavia, allo stato non si traduce in un'estensione effettiva dell'ambito applicativo, con la conseguenza che la patente a crediti resta, nella sua configurazione vigente, uno strumento esclusivamente riferito al comparto cantieristico.

Ne deriva una tensione non secondaria tra il disegno originario – orientato ad una qualificazione diffusa – e la concreta attuazione, che concentra l'intervento su un unico settore. Se, da un lato, ciò consente una maggiore incisività dell'azione pubblica in un ambito ad alta pericolosità, dall'altro lato solleva il problema della coerenza complessiva del modello, che viene così a perdere la sua vocazione generalista senza che tale scelta sia esplicitamente tematizzata come opzione sistematica.



L'anticipazione degli effetti e la struttura digitale del controllo

Le modifiche introdotte dal decreto-legge 31 ottobre 2025, n. 159, convertito nella legge n. 198 del 2025, accentuano ulteriormente il carattere selettivo del sistema, intervenendo in modo diretto sulla disciplina dell'art. 27 del d.lgs. n. 81 del 2008, in particolare con riguardo ai meccanismi di gestione dei crediti e alle conseguenze delle violazioni.

Sotto il profilo temporale, il dato più significativo è rappresentato dall'avvicinamento tra momento dell'accertamento e produzione degli effetti.

L'introduzione, nell'art. 27, del co. 7-bis – ad opera dell'art. 3, co. 4, del d.l. n. 159/2025 – prevede infatti che, per specifiche violazioni individuate nell'Allegato I-bis, in particolare quelle connesse al lavoro irregolare, la decurtazione dei crediti avvenga già a seguito della notificazione del verbale di accertamento da parte degli organi di vigilanza. In alcune ipotesi, dunque, la decurtazione dei crediti tende a collegarsi direttamente alla fase ispettiva, riducendo il tradizionale intervallo tra illecito e reazione e conferendo alla disciplina una capacità incisiva immediata sulla posizione dell'impresa. Ne risulta una contrazione dello spazio procedimentale che, pur rispondendo a esigenze di effettività, altera sensibilmente la fisionomia del meccanismo di qualificazione.

Tale evoluzione si salda con la progressiva digitalizzazione del sistema. L'intero funzionamento della patente è oggi affidato alla piattaforma informatica dell'Ispettorato nazionale del lavoro, attraverso la quale si realizzano le fasi di attestazione del titolare, gestione delle deleghe, presentazione della domanda e aggiornamento dei requisiti. Il sistema consente, altresì, la consultazione in tempo reale del punteggio e la verifica della posizione dell'impresa, trasformando la conoscibilità della qualificazione in un dato immediatamente accessibile.

A questo si affianca, nel quadro delle innovazioni introdotte dal d.l. n. 159/2025 e declinate dalla circolare INL n. 1/2026, il rafforzamento degli strumenti di tracciabilità del personale nei cantieri, mediante dispositivi digitali interoperabili – tra cui il *badge* elettronico con codice identificativo univoco, introdotto dall'art. 3 del d.l. n. 159/2025 quale evoluzione della tessera di riconoscimento già prevista dagli artt. 18, co. 1, lett. u), e 26, co. 8, del d.lgs. n. 81 del 2008 – che si inseriscono nella più ampia strategia di controllo della filiera dell'appalto e del subappalto.

Tali strumenti, in coordinamento con la piattaforma informatica dell'Ispettorato nazionale del lavoro che gestisce la patente a crediti, non si limitano a rendere conoscibile la presenza in cantiere, ma concorrono a definire un

sistema integrato nel quale la titolarità del requisito qualificatorio e la sua effettiva spendibilità operativa vengono verificate in modo contestuale. Il badge digitale, infatti, consente di ricondurre immediatamente la presenza fisica del lavoratore all'impresa titolare della patente, rendendo verificabile in tempo reale la corrispondenza tra accesso al cantiere e legittimazione all'attività.

L'effettiva operatività di tali dispositivi, tuttavia, non può considerarsi pienamente definita sul piano applicativo, risultando condizionata all'adozione di specifici decreti ministeriali chiamati a individuarne le modalità tecniche di funzionamento e integrazione con le banche dati pubbliche. La disciplina primaria, pertanto, introduce il principio della tracciabilità digitale, ma ne rinvia la concreta attuazione a un livello regolativo successivo, sicché, allo stato, il sistema si colloca in una fase di transizione tra modello tradizionale di identificazione e piena implementazione degli strumenti digitali.

Pur non trovando una esplicita collocazione testuale nell'art. 27, tali dispositivi si integrano con esso sul piano funzionale, anche in relazione agli obblighi di verifica posti a carico del committente dal novellato art. 90, co. 9, del d.lgs. n. 81 del 2008. Ne emerge un assetto nel quale la tracciabilità della presenza e la gestione informatizzata della patente concorrono congiuntamente a rendere effettivo il sistema di qualificazione, riducendo gli spazi di opacità organizzativa e rafforzando la capacità di controllo.

In questo medesimo assetto integrato assume rilievo la piattaforma informatica, quale snodo operativo attraverso cui vengono gestite e rese conoscibili le informazioni relative alla patente e, in prospettiva, coordinate le diverse componenti del sistema di tracciabilità.



La centralità della piattaforma non è tuttavia priva di criticità.

Già nella fase iniziale di attuazione sono emerse difficoltà tecniche legate al funzionamento del portale e alla gestione dei flussi informativi, tanto da richiedere interventi correttivi e indicazioni operative specifiche da parte dell'Ispettorato e delle organizzazioni di settore.

Ulteriori elementi di incertezza derivano dal fatto che alcune funzionalità e criteri di attribuzione dei crediti non risultavano pienamente implementati nella piattaforma al momento dell'avvio del sistema, sicché la concreta operatività dell'istituto ha dovuto essere progressivamente integrata attraverso FAQ e chiarimenti amministrativi.

In questa prospettiva, la dimensione digitale non si limita a rappresentare un supporto tecnico, ma incide direttamente sulla struttura dell'istituto.

La qualificazione viene a dipendere da un sistema informativo che ne gestisce contenuto, aggiornamento e visibilità, con la conseguenza che le eventuali disfunzioni del mezzo tecnico si riflettono immediatamente sulla possibilità stessa di operare. La mediazione tecnologica non è neutrale, ma diviene parte integrante del dispositivo regolativo, contribuendo a definirne modalità e limiti di funzionamento.

La sicurezza del lavoro assume così i tratti di una vigilanza permanente mediata tecnologicamente, nella quale controllo e gestione dell'attività tendono a sovrapporsi. Proprio in questo intreccio tra anticipazione degli effetti, tracciabilità della presenza e mediazione informatica si coglie un ulteriore elemento di tensione del sistema, destinato a incidere non solo sull'effettività della tutela, ma anche sulla stessa configurazione giuridica della qualificazione.

La qualificazione nella tensione tra fonte legislativa e prassi

La concreta operatività del sistema non può essere compresa se non alla luce del ruolo assunto dalla prassi amministrativa, che, lungi dal rimanere confinata a una funzione esplicativa, interviene a definire in modo sostanziale le condizioni di applicazione della disciplina. Le circolari, le note e le FAQ dell'Ispettorato nazionale del lavoro incidono sui presupposti di rilascio della patente, sulla gestione dei crediti e sulle modalità di verifica della regolarità, contribuendo a delineare l'effettivo contenuto dell'istituto.

In questa direzione, il sistema si sviluppa lungo un asse nel quale la distinzione tra fonte legislativa e fonte amministrativa tende progressivamente ad attenuarsi, sino a configurare una forma di regolazione nella quale la seconda assume una funzione che non può più essere considerata meramente ancillare. Non si tratta, infatti, soltanto di chiarire la norma, ma di concorrere in modo determinante alla sua definizione operativa, incidendo su profili che, per intensità, si avvicinano a quelli propri della disciplina primaria.

Il fenomeno, peraltro, non appare isolato, ma si colloca in una tendenza più ampia dell'ordinamento, nella quale si registra una crescente incidenza di strumenti interpretativi e applicativi — quali FAQ e atti di prassi — nella concreta costruzione delle regole.

Un'evoluzione analoga può essere colta, ad esempio, nella disciplina della formazione in materia di sicurezza, ove l'Accordo Stato-Regioni del 2025 ha trovato nell'elaborazione interpretativa ministeriale un complemento essenziale, tale da orientarne in modo significativo l'applicazione.

In tale quadro, la patente a crediti sembra inserirsi in un modello nel quale la regolazione effettiva dell'attività economica non è esaurita nella fonte legislativa, ma si realizza attraverso un'interazione continua tra norma e amministrazione. Ciò non è privo di implicazioni. Laddove le condizioni di esercizio dell'attività risultino in larga misura determinate da atti amministrativi, si pone un problema che attiene non soltanto alla gerarchia delle fonti, ma anche alla stessa



configurazione della qualificazione, il cui contenuto si presenta sempre più dipendente da una elaborazione esterna al dato legislativo.

In questa prospettiva, il rischio non è soltanto quello di una espansione della prassi, ma di una redistribuzione sostanziale del potere regolativo, nella quale i confini tra interpretazione e produzione normativa tendono a farsi meno netti. È proprio tale slittamento che impone di interrogarsi sui limiti entro i quali la prassi possa intervenire senza incidere sulla tipicità dell'istituto e sulle garanzie che ne presidiano l'applicazione.

La riconfigurazione della funzione qualificatoria

Alla luce di tale assetto, la qualificazione delineata dall'art. 27 vigente appare difficilmente riconducibile al paradigma originario. Se quest'ultimo si fondava sulla valorizzazione della capacità organizzativa dell'impresa, la patente a crediti si struttura come meccanismo che misura, anzitutto, la deviazione dalla regola. Il sistema dei crediti non valuta ciò che l'impresa è, ma ciò che perde nel momento in cui viola.

Tuttavia, questa constatazione, se isolata, rischia di restare descrittiva. Il punto più rilevante risiede piuttosto nel modo in cui la qualificazione viene ricostruita all'interno del sistema. Nel modello originario, essa costituiva un giudizio positivo, ancorato a parametri di capacità e affidabilità, la cui funzione era quella di accreditare l'impresa nel mercato. Nel nuovo assetto, invece, la qualificazione tende a coincidere con una condizione di "non perdita", nella quale l'idoneità non è autonomamente accertata, ma si desume dalla mancata attivazione dei meccanismi di decurtazione.

In questa prospettiva, la qualificazione non viene tanto negata, quanto ricostruita implicitamente come stabilità del punteggio, cioè come permanenza nella soglia di operatività. Ciò comporta un mutamento sottile ma decisivo: il contenuto della qualificazione non è più definito in positivo, ma si identifica con la sua tenuta nel tempo, risultante dall'assenza di eventi che ne determinino l'erosione.

Ne consegue che la logica del sistema non è semplicemente quella di una "qualificazione negativa", ma quella di una "qualificazione per sottrazione", nella quale il giudizio sull'impresa emerge indirettamente, attraverso il mantenimento di un equilibrio che può essere incrinato da singole violazioni. La qualità organizzativa non è oggetto di verifica diretta, ma resta sullo sfondo, come presupposto non autonomamente tematizzato.

È in questo scarto che l'istituto rivela la propria specificità. La qualificazione non è più un elemento che precede e abilita l'attività, né un mero indicatore premiale, ma una condizione che si mantiene finché non viene incisa. La sua consistenza non è autonoma, bensì riflessa, dipendente da un sistema di reazioni che ne delimita progressivamente l'ambito.

Questa riconfigurazione, pur senza esaurire le implicazioni sistematiche dell'istituto, consente già di coglierne un tratto essenziale: la qualificazione non scompare, ma cambia statuto, trasformandosi da giudizio positivo di capacità a misura della sua persistente non compromissione.

I limiti sistematici del modello

È in questo rovesciamento che emerge la questione più delicata. La patente a crediti, pur formalmente configurata come strumento di qualificazione, incide direttamente sulla possibilità di esercitare l'attività economica, subordinandola al mantenimento di un determinato livello di punteggio e rendendola vulnerabile rispetto a violazioni già presidiate da altri strumenti.

L'istituto si colloca così in una zona di confine tra qualificazione e sanzione, nella quale



la perdita del titolo produce effetti analoghi a quelli delle misure interdittive. Si pone allora il problema di stabilire se un simile assetto non realizzi una forma di eccedenza rispetto alla funzione tipica della qualificazione, dando luogo a un dispositivo ibrido, nel quale categorie differenti convivono senza una chiara delimitazione.

In tale prospettiva, il parametro di cui all'art. 41 Cost. assume rilievo in termini più specifici. La libertà di iniziativa economica non è solo suscettibile di limitazioni per finalità di sicurezza, ma esige che tali limitazioni siano tipicamente configurate e integralmente riconducibili alla legge. Se la qualificazione, nel nuovo assetto, si atteggia a condizione di esercizio dell'attività e la perdita dei crediti si traduce in un effetto sostanzialmente limitativo della permanenza nel mercato, si pone allora un problema che eccede la mera qualificazione formale dell'istituto.

Il punto non è tanto la legittimità della compressione – che trova fondamento nella tutela della salute e della sicurezza (ex artt. 32 Cost.; 2087, c.c.) – quanto il modo in cui essa viene realizzata.

Laddove la restrizione dell'attività economica si produca attraverso un meccanismo progressivo di decurtazione, attivabile anche in una fase non definitiva dell'accertamento e fortemente integrato da fonti amministrative, si rende necessario interrogarsi se la disciplina non finisca per collocarsi oltre il modello tipico della qualificazione, avvicinandosi a forme di limitazione che, per intensità ed effetti, richiederebbero una più rigorosa tipizzazione legislativa.

Tra effettività e misura

La tensione tra effettività e misura rappresenta il punto di equilibrio più fragile dell'intero sistema. Non vi è dubbio che la patente a crediti persegua un obiettivo di rafforzamento della tutela prevenzionistica, collegando in modo diretto la sicurezza alla capacità di operare e incentivando comportamenti conformi. In questo senso, essa realizza una forma avanzata di responsabilizzazione dell'impresa.

Al tempo stesso, il passaggio da una logica premiale ad una condizione di legittimazione segna una trasformazione che incide profondamente sull'equilibrio tra libertà economica e tutela della sicurezza. La qualificazione si converte in strumento di accesso al mercato, con effetti che travalicano la funzione originaria e



sollecitano una riflessione sulla riconducibilità dell'istituto entro le categorie tradizionali.

La patente a crediti appare così come il punto di emersione di una trasformazione più ampia del diritto della sicurezza del lavoro, nel quale *la prevenzione tende a tradursi in controllo dell'attività economica*.

In tale contesto, tuttavia, l'effettivo successo del modello non può essere dato per acquisito, ma sembra piuttosto affidato alla tenuta congiunta di alcune condizioni essenziali.

Anzitutto, la affidabilità della piattaforma informatica che gestisce la patente, dalla quale dipendono rilascio, aggiornamento e visibilità del punteggio, e la cui iniziale operatività ha già evidenziato criticità tecniche e necessità di interventi correttivi.

In secondo luogo, la effettività dei controlli, in grado di rendere non meramente eventuale l'attivazione dei meccanismi di decurtazione.

Infine, il ruolo dell'Ispettorato nazionale del lavoro, chiamato a tradurre l'architettura normativa in prassi applicativa coerente, assicurando continuità, uniformità e tempestività dell'azione di vigilanza.

Solo nel concorso di tali elementi il sistema può aspirare a svolgere una funzione realmente prevenzionistica, evitando che la qualificazione si riduca ad un mero adempimento formale ovvero a un meccanismo selettivo privo di effettiva incidenza sui livelli di sicurezza.

Resta dunque aperto l'interrogativo se l'equilibrio tra effettività e misura, che la disciplina sembra ricercare, possa essere stabilmente raggiunto o se, al contrario, richieda un ulteriore affinamento degli strumenti e delle categorie attraverso cui l'istituto viene interpretato. ■

[*] Prof. associato di diritto del lavoro, della previdenza sociale e della sicurezza (Ph.D), Avvocato. Dipartimento di diritto privato e storia del diritto - Facoltà di Giurisprudenza - Università degli Studi di Milano.

Il lavoro stagionale, tra flessibilità gestionale e asimmetria contributiva

di Arianna Tofani [*]



Il contratto di lavoro stagionale costituisce un'eccezione nevralgica al regime ordinario del lavoro a tempo determinato. Pur non configurandosi come una tipologia contrattuale autonoma, esso beneficia di un impianto derogatorio di estremo favore, finalizzato a supportare le fluttuazioni fisiologiche di specifici settori merceologici, primo fra tutti il turismo e il commercio. Questo contributo punta ad esaminare criticamente le coordinate normative del lavoro stagionale, partendo dalle storiche definizioni del DPR 1525/1963 fino ad approdare alla recentissima norma di interpretazione autentica introdotta dall'art. 11 del Collegato Lavoro (Legge n. 203/2024). Vengono inoltre analizzate le recenti evoluzioni giurisprudenziali in tema di proroghe (Cass. sent. n. 11269/2026), le tutele inerenti alla sicurezza sul lavoro e la complessa asimmetria previdenziale, denominata "doppia stagionalità contributiva", alla luce dei messaggi INPS n. 269/2025 e n. 483/2025.

Inquadramento normativo e nozione di stagionalità

Come detto in premessa, il contratto di lavoro stagionale non si configura come una tipologia contrattuale autonoma nel nostro ordinamento, bensì come una specie particolare del contratto a tempo determinato. Essa è regolata dagli articoli da 19 a 29 del D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81, ma beneficia di un regime normativo di assoluto favore che deroga in modo sostanziale alle rigidità tipiche del contratto a termine comune.

La ratio di questa specialità è eminentemente economica prima che giuridica: determinati settori produttivi necessitano di concentrare l'attività lavorativa in specifici periodi dell'anno, rendendo tecnicamente ed economicamente insostenibile il ricorso a un organico stabilmente dimensionato su base annuale. Sotto il profilo definitorio, un'attività si qualifica come stagionale qualora ricorra una delle seguenti condizioni legali:

- **Previsione ex DPR n. 1525/1963:** Le attività tassativamente elencate nel Decreto del Presidente della Repubblica 7 ottobre 1963, n. 1525 (es. attività turistiche con chiusura temporanea, raccolta prodotti agricoli, ecc.).
- **Individuazione da parte della contrattazione collettiva:** Le attività individuate dai contratti collettivi di lavoro (nazionali, territoriali o aziendali stipulati dalle associazioni comparativamente più rappresentative, ai sensi dell'art. 51 del D.Lgs. 81/2015), ivi compresi i contratti di prossimità.

Vale la pena notare che i semplici "picchi di lavoro" o incrementi straordinari di attività non

legati a cicli stagionali o a specifiche previsioni contrattuali non equivalgono a lavoro stagionale. L'erroneo inquadramento espone l'azienda al rischio di riqualificazione del rapporto a tempo indeterminato sin dall'origine.

La svolta del collegato lavoro (L. 203/2024)

L'articolo 11 della Legge 13 dicembre 2024, n. 203 (cd. Collegato Lavoro) ha introdotto una fondamentale norma di interpretazione autentica dell'articolo 21, comma 2, secondo periodo, del D.Lgs. n. 81/2015. L'intervento legislativo si è reso necessario per disinnescare un gravoso contenzioso giurisprudenziale (si veda l'orientamento restrittivo espresso da Cass. n. 9243/2023), che tendeva a escludere la stagionalità in presenza di attività continuative organizzate per picchi di lavoro o flussi non strettamente legati a fattori climatici.

Ai sensi della nuova disposizione, rientrano a pieno titolo nelle attività stagionali, oltre a quelle storiche del DPR n. 1525/1963, anche «*Le attività organizzate per fare fronte a intensificazioni dell'attività lavorativa in determinati periodi dell'anno, nonché a esigenze tecnico-produttive o collegate ai cicli stagionali dei settori produttivi o dei mercati serviti dall'impresa, secondo quanto previsto dai contratti collettivi di lavoro, ivi compresi quelli già sottoscritti alla data di entrata in vigore della legge...*».

Tale formulazione attribuisce un ruolo centrale alla contrattazione collettiva, legitti-

mando le clausole dei CCNL del Turismo e del Commercio volte a regolamentare la gestione flessibile dei lavoratori in concomitanza di periodi di alta stagione o di intensificazione dei flussi turistici e commerciali.

Le peculiarità del rapporto: 6 deroghe e 6 vantaggi

La natura stagionale dell'assunzione esenta il datore di lavoro dall'applicazione di gran parte delle tutele e dei limiti quantitativi previsti per il contratto a tempo determinato ordinario. Si possono riassumere i principali vantaggi operativi in sei punti:

- 1. Acausalità totale:** Per l'assunzione di lavoratori stagionali non è mai richiesta l'indicazione di una causale oggettiva, neppure qualora il singolo rapporto superi la soglia dei 12 mesi o intervengano rinnovi. La "stagionalità" rappresenta di per sé la giustificazione causale del termine.
- 2. Zero "Stop & Go":** Non trovano applicazione gli intervalli minimi di interruzione tra un contratto e l'altro (pari a 10 giorni per contratti di durata fino a sei mesi, e a 20 giorni per contratti di durata superiore, ex art. 21, co. 2, D.Lgs. 81/2015). I contratti stagionali possono pertanto essere rinnovati in successione immediata senza alcuna soluzione di continuità.
- 3. Esclusione dal limite di durata massima:** I contratti stagionali, anche qualora vengano ripetuti e sommati nel corso degli anni tra le medesime parti, non concorrono al raggiungimento del limite massimo di durata complessiva di 24 mesi previsto per i contratti a termine ordinari.
- 4. Esclusione dal contingentamento:** I lavoratori stagionali sono totalmente esclusi dal limite quantitativo di legge (pari al 20% dei lavoratori a tempo indeterminato in forza al 1° gennaio dell'anno di assunzione) o dai diversi limiti fissati dalla contrattazione collettiva.
- 5. Diritto di precedenza ridotto:** Il lavoratore stagionale ha un diritto di precedenza per le assunzioni a termine per la medesima attività stagionale presso lo stesso datore di lavoro. Tuttavia, a differenza dei contratti ordinari, tale diritto deve essere esercitato per iscritto entro un termine ridotto di 3 mesi dalla data di cessazione del rapporto di lavoro (rispetto ai 6 mesi ordinari).
- 6. Apprendistato stagionale:** Qualora previsto e disciplinato dal CCNL di riferimento, è possibile strutturare percorsi di apprendistato professionalizzante articolati su più stagioni

(cd. apprendistato stagionale a tempo determinato), consentendo il recupero delle ore di formazione e di prestazione anno dopo anno.

Regole comuni e obblighi inderogabili

Se da un lato il legislatore concede ampie deroghe strutturali, dall'altro rimangono fermi alcuni principi generali che non ammettono eccezioni, pena l'applicazione di pesanti sanzioni civili e amministrative.

a) Proroghe contrattuali e Sentenza Cassazione n. 11269/2026. A differenza dei rinnovi (che per il lavoro stagionale sono illimitati e acausali), le proroghe dello stesso contratto rimangono formalmente limitate a un massimo di 4 nell'arco di 24 mesi, indipendentemente dal numero dei contratti. Tuttavia, la giurisprudenza ha recentemente chiarito la portata di tale vincolo. Con la fondamentale sentenza n. 11269/2026, la Corte di Cassazione ha stabilito che per lo svolgimento di attività autenticamente stagionali il limite numerico delle proroghe non trova applicazione, garantendo una flessibilità operativa totale al datore di lavoro per adattare la durata del contratto all'effettivo andamento della stagione.

b) Periodo di Prova Proporzionale. Il periodo di prova nei contratti a tempo determinato è stato profondamente riformato per garantire proporzionalità rispetto alla durata del rapporto e alle mansioni. Secondo la disciplina vigente e i chiarimenti ministeriali (Circ. Ministero del Lavoro e PS n. 6/2025):

- **Calcolo proporzionale:** Il calcolo di base prevede la maturazione di 1 giorno di effettiva prestazione lavorativa ogni 15 giorni di calendario dall'inizio del rapporto.
- **Limiti massimi e minimi:** Vengono stabiliti limiti massimi invalicabili dalla contrattazione collettiva: max 15 giorni di lavoro effettivo per contratti fino a 6 mesi; max 30 giorni per contratti di durata compresa tra 6 e 12 mesi. È previsto un limite minimo inderogabile di 2 giorni di lavoro effettivo.
- **Divieto di duplicazione:** Se il lavoratore stagionale ha già svolto la medesima attività e mansione per il medesimo datore di lavoro in stagioni precedenti, la pattuizione del periodo di prova è nulla e non produce effetti.

c) Salute e sicurezza sul lavoro: il ruolo del DVR. In materia di sicurezza (D.Lgs. 81/2008), la stagionalità non attenua in alcun modo gli obblighi datoriali. Al contrario:

Fonte della Stagionalità	Inquadramento e Base Legale	Regime Contributivo	Codice Uniemens
Attività ex DPR 1525/1963	Attività elencate nel decreto presidenziale (es. impianti termali, hotel stagionali con chiusura).	ESONERO PIENO (No 1,40% / No +0,50%)	Nativa per settore
Attività ex CCNL entro il 31/12/2011	Attività individuate come stagionali da contratti collettivi nazionali sottoscritti entro il 31 dicembre 2011.	ESONERO PIENO (No 1,40% / No +0,50%)	Codice qualifica "G"
Nuove ipotesi ex CCNL post 31/12/2011	Attività stagionali introdotte da accordi o CCNL successivi al 2011, incluse le fattispecie di picco ex L. 203/24.	CONTRIBUTO DOVUTO (Sì 1,40% e +0,50% per rinnovo)	Codifiche ordinarie a termine

- **La formazione (generale e specifica) e la sorveglianza sanitaria** devono essere completate tassativamente prima dell'inizio dell'attività lavorativa. Non sono ammesse proroghe o rinvii giustificati dalla brevità del rapporto.
- **La centralità del DVR:** Il Documento di Valutazione dei Rischi (DVR) deve essere regolarmente redatto e aggiornato includendo i rischi specifici delle attività stagionali. In assenza di un DVR valido al momento dell'assunzione, la legge dispone la nullità insanabile del termine, con conseguente trasformazione a tempo indeterminato.

d) Trattamento di Fine Rapporto (TFR) e Fondi Pensione. Per i lavoratori neoassunti con contratti di durata superiore a 60 giorni, opera la regola dell'adesione silente alla previdenza complementare. Il datore di lavoro ha l'obbligo di consegnare, all'atto dell'assunzione, la relativa informativa e il modello TFR2. In assenza di una scelta espressa entro 60 giorni, il TFR confluisce automaticamente ai fondi pensione contrattuali. Tuttavia, tale disposizione non si applica qualora il lavoratore stagionale non sia alla prima assunzione assoluta o abbia già espresso la propria scelta in precedenti rapporti.

La “Doppia stagionalità contributiva” e la NASpI

Un aspetto di rilevante complessità operativa riguarda il regime contributivo applicabile ai contratti stagionali. L'ordinamento prevede l'applicazione di un contributo addizionale NASpI pari all'1,40% della retribuzione imponibile, incrementato dello 0,50% in occasione di ciascun rinnovo contrattuale (art. 2, commi 28 e 29, della Legge n. 92/2012).

Tuttavia, non tutte le assunzioni stagionali beneficiano dell'esonero da tale contribuzione aggiuntiva. Si è così consolidata la prassi della

cd. “doppia stagionalità contributiva”, recentemente analizzata dall'INPS con i messaggi n. 269/2025 e n. 483/2025. L'esonero pieno dal contributo dell'1,40% e dalla maggiorazione dello 0,50% è rigidamente limitato alle sole ipotesi in cui la stagionalità derivi da fonti storiche o specifiche (vedi tabella).

Attenzione previdenziale per il settore Turismo e Commercio

Molti accordi aziendali e territoriali stipulati recentemente per far fronte ai flussi estivi e invernali (turismo) o ai saldi e festività (commercio) rientrano pienamente nella terza categoria. Pertanto, sebbene tali contratti beneficino delle deroghe normative (no limiti di durata, no stop&go), essi rimangono pienamente assoggettati all'obbligo contributivo addizionale NASpI. L'errore nell'esposizione Uniemens può generare pesanti sanzioni civili per omissione o evasione contributiva. ■

Riferimenti normativi e giurisprudenziali

D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81 — Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni.

Legge 13 dicembre 2024, n. 203 (Collegato Lavoro), art. 11 — Norma di interpretazione autentica in materia di lavoro stagionale.

D.P.R. 7 ottobre 1963, n. 1525 — Elenco delle attività a carattere stagionale.

Corte di Cassazione, Sez. Lavoro, Sentenza n. 11269/2026 — Inapplicabilità dei limiti quantitativi alle proroghe dei contratti di lavoro stagionali.

INPS, Messaggio 23 gennaio 2025, n. 269 & Messaggio 7 febbraio 2025, n. 483 — Chiarimenti sul regime contributivo addizionale NASpI e doppia stagionalità.

[*] Responsabile dell'Ufficio vertenze della CISAL di Udine

Dinamiche salariali nelle PA: il caso italiano e la crisi di attrattività

di Giuseppe Lombardo [*]



La questione retributiva nel pubblico impiego è tornata al centro del dibattito dopo la scelta del Governo, per il triennio 2022-2024, di non recuperare pienamente l'inflazione, ridimensionando il valore stesso della contrattualistica nel modello italiano e scegliendo di tamponare l'effetto negativo sui salari tramite le leve della fiscalità.

L'accelerazione inflazionistica, la crescente competizione con il settore privato per l'acquisizione di competenze qualificate e il progressivo invecchiamento della forza lavoro pubblica hanno reso evidente la necessità di ripensare i sistemi salariali.

Ora, pur collocandosi all'interno del modello amministrativo continentale europeo, caratterizzato da una forte regolazione pubblica e da sistemi di contrattazione collettiva centralizzati, l'Italia manifesta fragilità più accentuate rispetto ad altri Paesi. Tali criticità riguardano non soltanto il livello delle retribuzioni, ma soprattutto la capacità del sistema di sostenere l'innovazione organizzativa, di attrarre professionalità strategiche.

Senza voler essere didascalici, è nota l'esistenza di tre grandi modelli nel Vecchio Continente:

- Nei Paesi nordici, come Svezia e Danimarca, prevalgono sistemi fortemente decentrati nei quali la contrattazione locale dispone di ampi margini per collegare le retribuzioni alle competenze, ai risultati e alle esigenze delle organizzazioni. La flessibilità costituisce uno strumento per attrarre capitale umano e sostenere processi di innovazione amministrativa.
- In Germania e nei Paesi Bassi si osserva un modello intermedio, dove la contrattazione collettiva mantiene una dimensione nazionale significativa, ma è accompagnata da meccanismi che consentono alle PA di riconoscere differenziali retributivi legati alla professionalità e alla scarsità delle competenze disponibili sul mercato del lavoro.
- I Paesi dell'Europa meridionale – tra cui Italia, Spagna e Grecia – mantengono invece sistemi maggiormente centralizzati, nei quali prevalgono criteri uniformi di classificazione del personale e progressione economica. Ciò per garantire equità e omogeneità di trattamento.

Se il modello Mediterraneo ha l'indubbio merito di preservare l'ambito pubblico da una logica puramente privatistica, è altresì vero che l'incapacità politica di effettuare una sana e virtuosa programmazione può rappresentare una spina nel fianco per lo stesso management pubblico, mettendo a nudo delle fragilità non ovviabili.

Facciamo qualche esempio. L'esperienza italiana è stata profondamente segnata dalla lunga stagione di contenimento della spesa pubblica inaugurata dopo la crisi finanziaria del 2008. Il blocco della contrattazione collettiva e il congelamento delle dinamiche retributive hanno prodotto effetti che ancora oggi condizionano il funzionamento delle amministrazioni. Senza contare che il fermo al turn-over ha creato un vuoto, un cono d'ombra in cui sono scomparse professionalità mai sostituite, fenomeno – questo – ancora in atto e ben visibile in ogni PA.



Non si tratta di distinguere modelli più o meno virtuosi, ma di fotografare le prassi.

A differenza di altri Paesi europei, dove le politiche di austerità sono state progressivamente compensate da strategie di rilancio, in Italia il recupero delle retribuzioni è risultato insufficiente rispetto all'erosione del potere d'acquisto.

Il problema non riguarda esclusivamente l'entità dei tabellari, ma i trattamenti incentivanti. Qui il paradosso.

Uno Stato con una produzione stagnante ha deciso di restare competitivo abbassando il costo del lavoro, cioè fondamentalmente replicando i modelli dei paesi in via di sviluppo. Una dinamica che ha travolto il privato, ma che ha colpito di riflesso anche il pubblico impiego, al solito stucchevole grido dell'affamare la bestia.

Basti pensare che dopo quattordici anni, la legge Madia è ancora lì, intangibile, a ricordare come la compressione salariale stia diventando uno strumento strutturale dell'azione esecutiva.

Con un'aggravante non trascurabile: la sentenza 135/2025 della Corte Costituzionale ha dichiarato illegittimo il tetto agli stipendi dei dirigenti pubblici, poiché una misura concepita in fase emergenziale e con carattere di temporaneità non può valere fino alla notte dei tempi. Mutatis mutandis, il discorso può essere replicato anche per i dipendenti delle PA, con una sospetta illegittimità di disposizioni che esondano ormai dalla fase di eccezionalità in cui erano stati immaginati e attuati.

Nella prassi quotidiana il principio dell'uniformità contrattuale, che rappresenta uno dei pilastri storici del pubblico impiego italiano, viene così messo in discussione dai vincoli del Legislatore. Una situazione destinata a protrarsi, almeno fintantoché le singole amministrazioni non avranno nuovamente la possi-

bilità di disporre pienamente delle proprie risorse, laddove esse possono servire – in termini di performance e quindi di produzione di valore pubblico – a riconoscere adeguatamente il valore professionale di figure altamente specializzate.

Ne deriva la difficoltà di attrarre nuove professionalità, che costituisce probabilmente la fragilità più rilevante del modello italiano, il tallone d'Achille finora nascosto dalla promessa stabilità di un contratto a tempo indeterminato.

Le amministrazioni europee sono oggi impegnate nella trasformazione digitale, nella gestione dei dati, nella cybersicurezza, nella transizione ecologica e nell'implementazione di sistemi avanzati di programmazione e controllo. Tutte attività che richiedono competenze fortemente richieste dal mercato. La contrattualistica ha consentito la costituzione delle famiglie professionali, proprio nel tentativo di prefigurare una risposta. Il punto politico è che senza soldi non si canta messa.

Se il trasferimento in una metropoli comporta la necessità di affrontare un carovita insostenibile rispetto alla retribuzione offerta dal pubblico, è evidente il diniego della forza lavoro e il progressivo deterioramento del servizio stesso, più o meno immediato.

Il risultato è un crescente disallineamento tra domanda pubblica di competenze e capacità del sistema di soddisfarla. Non basta stigmatizzare il fenomeno delle rinunce all'assunzione da parte di vincitori se non si interviene a monte sul problema.

L'esperienza dei Paesi più avanzati dimostra che è possibile preservare solide garanzie collettive introducendo meccanismi di riconoscimento.

Se però la sovrastruttura normativa non muta dopo 14 anni, è impossibile immaginare un percorso di rafforzamento dell'azione del soggetto pubblico. Con tutto ciò che ne consegue in termini negativi per la cittadinanza. ■



[*] Funzionario INPS. Le considerazioni contenute nel presente scritto sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

Pubblica amministrazione e intelligenza artificiale: una prima ipotesi di regolazione contrattuale

di Antonella Delle Donne [*]



La svolta contrattuale

L'ipotesi CCNL comparto Funzioni Centrali 2025-2027 introduce, per la prima volta, un autonomo titolo dedicato all'impiego dell'intelligenza artificiale nelle attività delle pubbliche amministrazioni.

Si tratta di una novità di impatto rilevante che rende la nuova tecnologia non mero strumento di lavoro, ma fattore strutturale nell'organizzazione degli uffici, con risvolti diretti sullo svolgimento delle relazioni sindacali, sulla disciplina della responsabilità dirigenziale e sull'intero rapporto di lavoro.

La rilevanza dell'uso dell'algoritmo emerge già nei primi articoli dell'ipotesi contrattuale.

L'art. 5 comma 3 lett. N), infatti, ricomprende «i criteri generali di funzionamento dei sistemi di Intelligenza artificiale utilizzati che incidono sul rapporto di lavoro» tra le materie oggetto di confronto sindacale.

Tale previsione anticipa il ruolo centrale assunto dal Titolo III dedicato interamente all'intelligenza artificiale che disciplina in tre articoli l'utilizzo, le garanzie per il personale e la formazione obbligatoria.

Struttura e finalità del Titolo III

Come anticipato, il Titolo III è composto da tre articoli che riguardano aspetti precisi della regolazione dell'intelligenza artificiale nel pubblico impiego.

L'art. 13 è relativo all'utilizzo dell'intelligenza artificiale in ambito lavorativo e all'informativa che deve essere data dall'amministrazione al lavoratore in caso di introduzione e impiego della nuova tecnologia.

L'art. 14 si concentra sulle garanzie a favore del personale nell'uso dell'intelligenza artificiale che non può mai produrre decisioni completamente automatizzate nel rispetto della dignità umana e dei diritti fondamentali.

L'art. 15 inserisce percorsi mirati per imparare a gestire le funzioni algoritmiche tra quelli formativi obbligatori diretti ad insegnare un uso responsabile ed eticamente sostenibile delle tecnologie.

Tale tripartizione risulta essere coerente anche con la struttura dell'AI ACT emanato a livello unionale in quanto riflette la governance, i diritti e le tutele, le competenze e le responsabilità.

Art. 13: utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale

La disposizione in esame si concentra sull'impegno dell'intelligenza artificiale in ambito lavorativo affermando che deve avvenire in modo sicuro, affidabile, trasparente e nel pieno rispetto della dignità umana e della riservatezza dei dati.

L'amministrazione, inoltre, se intende introdurre sistemi di intelligenza artificiale deve informare il lavoratore sulle finalità, sull'ambito di utilizzo, sulle tipologie dei dati trattati, sulle ricadute sull'organizzazione del lavoro, sulla tipologia di attività, sulla salute e sicurezza e sulla valutazione della performance e sui criteri generali di funzionamento.

La norma chiude specificando che i riflessi sulla qualità del lavoro e sulla professionalità sono oggetto di contrattazione integrativa.

Tre sono gli elementi chiave introdotti dalla norma: supervisione umana per evitare decisioni completamente automatizzate; principio di proporzionalità che limita l'uso dell'intelligenza artificiale ai casi di effettiva necessità e obbligo di trasparenza collegato alle relazioni sindacali e alla contrattazione.

Art. 14: le garanzie per il personale

Principio cardine dell'art. 14 è il divieto di decisioni completamente automatizzate con effetti giuridici o significativi sul rapporto di lavoro. La previsione vuole garantire il rispetto dei diritti fondamentali tra cui, per primo, la dignità del lavoratore che non può essere messa a rischio dall'uso di algoritmi scevri da qualsiasi controllo umano.

È, inoltre, riconosciuto il diritto all'informazione preventiva e alla conoscibilità delle logiche decisionali dei sistemi utilizzati in relazione alla valutazione della prestazione, all'assegnazione di compiti, all'orario di lavoro e agli altri aspetti rilevanti del rapporto.

Rilevante l'ultimo comma della previsione che si occupa della responsabilità dei dirigenti che non può essere delegata a decisioni automatizzate con diritto alla contestazione in linea con il GDPR e l'AI ACT.

La norma esaminata costituisce la pietra d'angolo del Titolo III, il fulcro nevralgico e garantista dell'intera disciplina, in quanto mette al centro la persona del lavoratore, i suoi diritti in una visione antropocentrica ed etica dell'impiego delle nuove tecnologie.

Art. 15: Formazione e uso responsabile

L'art. 15 completa la disciplina assicurando adeguati percorsi formativi per il personale diretti a garantire un uso consapevole, responsabile e coerente con i principi di imparzialità e buon andamento dell'intelligenza artificiale.

L'utilizzo dell'intelligenza artificiale, infatti, deve avvenire nel rispetto dei principi cardine dell'azione amministrativa ovvero di non discriminazione, trasparenza e proporzionalità per evitare effetti distorsivi o penalizzanti.

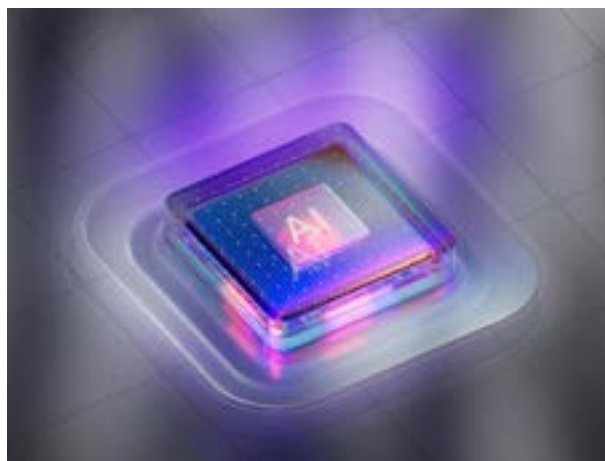
È affidato all'Organismo paritetico per l'innovazione il monitoraggio sull'impatto dell'introduzione dell'intelligenza artificiale nell'organizzazione del lavoro e sulle professionalità dei lavoratori.

L'intelligenza artificiale diviene, pertanto, parte integrante del percorso di crescita professionale idonea a valorizzare le competenze e necessaria per una pianificazione strategica dei saperi attraverso la formazione obbligatoria e la riqualificazione del personale per evitare fenomeni di sostituzione tecnologica con perdita di posti di lavoro.

Profili sistematici e criticità

L'ipotesi contrattuale in esame sebbene degna di nota per la volontà di introdurre una disciplina specifica in tema di utilizzo dell'intelligenza artificiale nel pubblico impiego, non manca di criticità interpretative.

Innanzitutto, offre una nozione molto ampia di intelligenza artificiale con necessità di ridimensionare il perimetro applicativo chiarendo quali sono gli strumenti che rientrano sotto l'egida regolatoria.



In secondo luogo, il ruolo significativo attribuito alla contrattazione sindacale potrebbe rallentare il processo di implementazione tecnologica assumendo un ruolo significativo nella governance e nella tutela dei diritti.

Da tener presente anche le capacità tecniche delle amministrazioni non sempre in grado di valutare rischi, bias e qualità dei dati.

Infine, bisognerà evitare sovrapposizioni tra la disciplina contrattuale e quella unionale.

Conclusioni

L'introduzione del Titolo III dedicato all'Intelligenza Artificiale contraddistingue un passaggio storico: la contrattazione collettiva del pubblico impiego entra in modo esplicito nella regolazione algoritmica.

Non si tratta di un semplice aggiornamento tecnologico, ma di un mutamento radicale di paradigma in quanto per la prima volta si riconosce l'intelligenza artificiale come attore del rapporto di lavoro con definizione dei diritti digitali nell'ottica di una governance responsabile delle nuove tecnologie.

Tale tappa segna l'inizio del lavoro pubblico algoritmico che dovrà essere interpretato e consolidato nei prossimi anni con risvolti anche nei servizi offerti ai cittadini che potranno essere maggiormente rapidi ed efficienti.

In una prospettiva futura, il CCNL Funzioni Centrali potrebbe diventare un modello nazionale di regolazione dell'intelligenza artificiale nel lavoro pubblico anticipando una possibile armonizzazione tra disciplina interna e unionale. ■

[*] In servizio presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Dg Politiche Previdenziali, Divisione I. Le considerazioni contenute nel presente articolo sono frutto esclusivo del pensiero dell'autrice e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l'amministrazione di appartenenza.

Effemeridi

Il desiderio di conoscenza

di Fadila

Lo stimolo alla conoscenza, vale a dire la curiosità, è, a parer mio, il più grande dono concesso da Dio o dalla natura, all'umanità. Grazie a esso, l'uomo, rispetto agli altri esseri viventi è stato in grado di progredire e di trasformare la stessa natura, di costruire una realtà sempre più complessa, dalla preistoria a oggi, se migliore o peggiore lascio il giudizio ai lettori.

Il simbolo di questo desiderio l'ho sempre individuato in Ulisse, uno dei grandi protagonisti delle saghe omeriche. Oggi, la sua figura è tor-

nata alla ribalta grazie al film di Nolan di cui gli esperti del settore dicono un gran bene.

Ai tempi del liceo sui personaggi omerici ci dividevamo in gruppi che tifavano per l'uno o l'altro. Quello più numeroso aveva come riferimento Achille, l'eroe simbolo della rettitudine e della forza. Un uomo quasi immortale se non fosse stato per quel piccolo difetto al tallone. Poi c'erano quelli cui piaceva la figura di Ettore, l'antagonista di Achille, difensore della sua patria, quasi consapevole del tragico destino che lo attendeva nel corso dell'assedio degli achei.

La guerra era nata per un elemento che forse oggi ci sembrerebbe banale, il rapimento da parte di Paride di Elena moglie di Menelao, re di Sparta. Questo vulnus lo vedevamo diversamente da come veniva descritto nel racconto. Eravamo certi che non si trattasse di rapimento ma di fuga consensuale, perché l'affascinante Elena fosse ormai stanca di un uomo dedito solo di potere. Quando le si è presentata l'occasione offerta dal bel giovane troiano, non se l'è lasciata sfuggire.

Poi c'era il gruppo più piccolo di cui faceva parte che parteggiava per Ulisse. Ai miei occhi sembrava il più umano con i suoi pregi e difetti, dotato, tuttavia, di astuzia e intelligenza, elementi che gli permettevano di risolvere le situazioni più ingarbugliate, come la presa di Troia. La sua personalità emerge completamente nell'Odissea, dove a un



certo punto si evidenzia il suo più grande dono, quello della ricerca della conoscenza anche a costo dei più grandi sacrifici, come ritardare il ritorno a casa per riabbracciare i suoi cari. È la sfida al limite umano raffigurato dalle Colonne d'Ercole; il desiderio di andare oltre per squarciare le tenebre dell'ignoto. Di ciò Dante ne dà una bellissima raffigurazione, quando descrive Ulisse che incita i suoi uomini a seguirlo. "Fatti non foste a viver come bruti ma per seguir virtute e canoscenza".

Quando penso all'evoluzione umana, immagino alcuni passaggi importanti. La circostanza in cui un uomo ha intuito come conservare il fuoco appiccato da un fulmine. O quando qualcuno si è reso conto che i chicchi del frumento, semi-

nati, potevano moltiplicare e aumentare il cibo, determinando la stanzialità e la nascita di centri abitati. E questo è avvenuto in un lungo processo durato decine di migliaia di anni fino alla scoperta odierna dell'intelligenza artificiale. C'è chi la considera una svolta epocale perché l'uomo da homo faber si sarebbe trasformato in homo creator.

Purtroppo la conoscenza può essere utilizzata anche per aumentare la violenza umana. Qualcuno, forse, ricorda nel film 2001 Odissea nello spazio la scena mirabile in cui un uomo primitivo intuisce che l'osso di un grande mammifero può diventare una clava per aumentare il suo potere.

La conoscenza, purtroppo, è un elemento a doppio taglio, nel bene e nel male. ■

La liseuse di Silsan

Preferisco leggere un buon libro tenendolo tra le mani, ha espresso l'autore nel suo articolo *"La scrittura"*, pubblicato sulla rivista n. 75. Questa preziosa confessione ha evocato in me l'immagine di un'opera di Renoir: **"La liseuse"**. Nel dipinto, la donna è completamente immersa nella lettura e sembra emanare un'intima gioiosa esperienza. Si percepisce in lei una concentrazione che da una parte la trasporta, dall'altra la avvolge fino a diventare tutt'uno con l'universo narrativo.

In uno dei romanzi della tetralogia *Il Cimitero dei Libri dimenticati*, lo scrittore Carlos Ruiz Zafón scrisse: *"Sono cresciuto in mezzo ai libri, facendomi amici invisibili, tra le pagine polverose di cui ho ancora l'odore sulle mani"*.

Mi ha sempre affascinato l'odore della carta o quello della stampa lucida e colorata. Un'essenza dal sapore di rassicurante eternità, di cui si respira la scia, non solo nelle biblioteche, o tra le pagine dei libri, ma anche passando accanto ad un'edicola di giornali. Quella fragranza del tempo lento, accuratamente speso, che non ci parla di "velocità di comunicazione" ma di sana esplorazione, di uno spazio di contemplazione e a volte serenamente ludico, in cui un rapporto profondo, prima che con il sapere, nasce con noi stessi. Lì dove si custodisce la memoria, dove ciò che si legge, diventa una finestra verso

una sacra luce, sul passato, sul presente o sul futuro non importa, perché sempre illumina un orizzonte di stupore o di animoso sentimento. E, come un'opera d'arte è capace di farci immergere al suo interno, un libro ci afferra, ma non per renderci dipendenti e sonnambuli, ma per farci viaggiare dentro mondi che nell'offrirsi a noi, ricevono la nostra pura dedizione. Un amore che li renderà per sempre vivi e parte di noi stessi. ■

